

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ROMEUBONK MESQUITA

**Política migratória argentina: condicionantes domésticos e
externos no governo de Mauricio Macri (2015-2018)**

São Paulo
2018

ROMEU BONK MESQUITA

Política migratória argentina: condicionantes domésticos e externos no governo de Mauricio Macri (2015-2018)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador(a): Profa. Dra. Janina Onuki

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Mesquita, Romeu Bonk

Política migratória Argentina: condicionantes domésticos e externos
no governo de Mauricio Macri (2015-2018) / Romeu Bonk Mesquita ;
orientadora: Janina Onuki. -- São Paulo, 2018.

52 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais.
Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Romeu Bonk Mesquita

Política migratória argentina: condicionantes domésticos e externos no governo de Mauricio Macri (2015-2018)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em 04 de dezembro de 2018

Homologado pela Comissão de Pós-Graduação em 06 de dezembro de 2018

Banca Examinadora

Profa. Dra. Janina Onuki (Orientadora)
Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Adriana Capuano de Oliveira
Universidade Federal do ABC

Prof. Dr. Francisco Urdinez
Pontificia Universidad Católica de Chile

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O presente trabalho contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP – Processo nº 2016/18012-3). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

AGRADECIMENTOS

À minha família e aos meus amigos, pelo apoio incondicional;

À minha orientadora Janina Onuki, pela incansável dedicação;

A todos os colegas, funcionários e professores do Instituto de Relações Internacionais e do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI) da USP, pelas contribuições à pesquisa e pela formação de excelência que me proporcionaram;

A Rosana Baeninger, do Núcleo de Estudos da População (NEPO/UNICAMP), que me pôs em contato com o tema migratório;

Aos professores Federico Merke (*Universidad de San Andrés*), Laura Bogado Bordazar (*Universidad Nacional de La Plata*) e Susana Novick (*Universidad de Buenos Aires*), por me abrirem as portas para a realização da pesquisa na Argentina;

Lista de tabelas e gráficos

Tabela 1 – Número de *DNUs* por Presidente

Tabela 2 – Estoque de imigrantes por origem, América do Sul (2017)

Tabela 3 – Percentual de estrangeiros na população, América do Sul (2015)

Tabela 4 – População estrangeira, Argentina

Tabela 5 – Estoque de estrangeiros por origem, Argentina (2017)

Gráfico 1 – Número de operativos de controle de permanência (2011-2017)

Gráfico 2 – *Radicaciones Permanentes y Temporarias Resueltas* (2004-2017)

Gráfico 3 – Composição do Senado argentino antes das eleições legislativas de 2017

Gráfico 4 – Composição do Senado argentino após as eleições legislativas de 2017

Gráfico 5 – Composição da Câmara dos Deputados argentina antes das eleições legislativas de 2017

Gráfico 6 – Composição da Câmara dos Deputados argentina após as eleições legislativas de 2017

Lista de siglas e abreviaturas

CELS – *Centro de Estudios Legales y Sociales*

DNM – *Dirección Nacional de Migraciones*

DNU – *Decreto de Necesidad y Urgencia*

FPV – *Frente Para La Victoria*

INDEC – *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

PJ – *Partido Justicialista*

PRO – *Propuesta Republicana*

SPF – *Servicio Penitenciario Federal*

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

UCR – *Unión Cívica Radical*

RESUMO

A Argentina é o principal destino migratório da América do Sul, com uma população estrangeira estimada pela ONU em mais de 2 milhões em 2017. Após a aprovação de uma nova lei de migrações em 2004, a Argentina promoveu políticas direcionadas a dar maior proteção aos imigrantes e diminuir a incidência de irregularidade. Estes ideais foram exportados ao Mercosul, e a política migratória da Argentina se vinculou ao bloco. Entretanto, desde que Mauricio Macri chegou à presidência em 2015, a política migratória argentina tem sido reorientada para uma perspectiva de segurança. Esta mudança pode ser explicada não somente pelas diferenças ideológicas que este governo traz em relação aos antecessores, mas também pela observação das condições impostas pelo contexto político doméstico e internacional. Assim, este artigo tem dois objetivos: caracterizar e analisar a política migratória do governo Macri; e explicar quais fatores domésticos e internacionais criam incentivos para uma política migratória orientada para a segurança. Dentre estes, incluem-se, de um lado, demandas da autoridade migratória, o lugar que a coalizão governista ocupa no sistema partidário argentino; e de outro, as preferências de Macri em política exterior, e a tendência regional pela busca de modelos mais flexíveis de integração.

Palavras-chave: *política migratória; Mercosul; integração regional; direitos humanos*

ABSTRACT

Argentina is South America's main immigrant receiving country, with a foreign population estimated by the UN at more than 2 million in 2017. After the approval of a new immigrant law in 2004, Argentina has promoted policies aimed to protect immigrants' rights and promote their regulation. These ideals were exported to Mercosur, and the country's immigrant policy became attached to the block. However, since Mauricio Macri assumed the presidency in late 2015, Argentine immigrant policy has been reoriented towards a security perspective. This move can be explained not only by ideological differences between administrations, but also by observing how both domestic and international contexts pose constraints. Thus, this article has two goals: describing and analyzing immigrant policy under Mauricio Macri; explaining domestic and international factors that create incentives to a more security-oriented immigrant policy. These include, on the one hand, demands from the migration authority and the place of the ruling coalition within the party system; and on the other hand, Macri's on foreign policy and the regional trend for searching a more flexible model of integration.

Keywords: *immigrant policy; Mercosur; regional integration; human rights*

RESÚMEN

La Argentina es el más importante destino migratorio en Sudamérica, con una población extranjera estimada por las Naciones Unidas en más de 2 millones en el 2017. Luego de la aprobación una nueva ley de migraciones en el 2004, Argentina ha promovido políticas destinadas a ampliar las protecciones a los inmigrantes y disminuir la incidencia de la irregularidad. Estos ideales fueron exportados al Mercosur, y la política migratoria del país se vinculó al bloque. Sin embargo, desde que llegó a la presidencia Mauricio Macri en el 2015, la política migratoria ha sido direccionada al campo de la seguridad. Este cambio se puede explicar no solamente por las diferencias ideológicas que tiene el gobierno con sus antecesores, pero también por las condiciones impuestas por el contexto político doméstico y internacional. Por lo tanto, este artículo tiene dos objetivos: describir y analizar la política migratoria del gobierno Macri; y explicar qué factores domésticos e internacionales crean incentivos para una política direccionada a la seguridad. Están incluidos, por un lado, demandas internas a la autoridad migratoria, el lugar que ocupa la coalición del gobierno en el sistema partidario; y por otro las preferencias de Macri en política externa, y la tendencia regional por la busca de un modelo de integración más flexible.

Palabras llave: *política migratoria; Mercosur; integración regional; derechos humanos*

Sumário

1. INTRODUÇÃO	13
2. METODOLOGIA E DESENHO DE PESQUISA	17
3. ALGUMAS REFERÊNCIAS TEÓRICAS	20
4. A POLÍTICA MIGRATÓRIA NO GOVERNO DE MAURÍCIO MACRI	23
5. CONDICIONANTES DOMÉSTICOS E EXTERNOS	28
5.1 Condicionantes domésticos	29
5.1.1 <i>O Decreto de Necesidad y Urgencia</i>	32
5.2 Condicionantes externos	35
6. CONCLUSÕES	40
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43
ANEXO I	47
Tabela 2: Estoque de imigrantes por origem, América do Sul (2017)	47
Tabela 3: Percentual de estrangeiros na população, América do Sul (2015)	47
Tabela 4: População estrangeira, Argentina	48
Tabela 5: Estoque de estrangeiros por origem, Argentina (2017)	49
ANEXO II	50
Gráfico 1 - Número de operativos de controle de permanência (2011-2017)	50
Gráfico 2 – <i>Radicaciones Permanentes y Temporarias Resueltas</i> (2004-2017)	50
ANEXO III	51
Gráfico 3: Composição do Senado argentino antes das eleições legislativas de 2017	51
Gráfico 4: Composição do Senado argentino após as eleições legislativas de 2017	51
Gráfico 5: Composição da Câmara dos Deputados argentina antes das eleições legislativas de 2017	52
Gráfico 6: Composição da Câmara dos Deputados argentina após as eleições legislativas de 2017	52

1. Introdução

O principal padrão migratório contemporâneo da América do Sul é intra-regional¹. Em 2017, os países sul-americanos somavam um estoque de aproximadamente 6 milhões de imigrantes, dos quais cerca de 4 milhões e 200 mil (70%) eram nacionais de outros países sul-americanos. Não obstante, estes países não possuem altas taxas de imigrantes em relação ao total de sua população. De acordo com dados da ONU (United Nations, 2015), em 2015 a média de estrangeiros em relação ao total da população para os países sul-americanos era de 2,6%, número muito baixo quando comparado aos índices de Emirados Árabes Unidos (88,4%), Arábia Saudita (32,3%), Austrália (28,22%), Canadá (21,8%), Suécia (16,7%), Estados Unidos (14,5%) ou Reino Unido (13,2%), para citar alguns exemplos.

Ainda assim, entre os países sul-americanos, a Argentina se destaca por ter o segundo maior índice regional de estrangeiros sobre o total da população, que desde 1990 se estabilizou entre 4% a 5%. Em 2015, segundo os mesmos dados da ONU, somente o Suriname possuía maior porcentagem de estrangeiros, com 8,6%. No entanto, apesar de estar em território sul-americano, este país pertence à região caribenha, possui um estoque absoluto de imigrantes muito pequeno (aproximadamente 26 mil), e está sujeito a padrões migratórios muito particulares, fazendo com que a Argentina esteja em posição de destaque absoluto no panorama migratório regional sul-americano.

Em 2017 (United Nations, 2017), a Argentina possuía um estoque total de 2.164.524 imigrantes, o maior da América do Sul, à frente da Venezuela (1.426.336), Brasil (735.557), Chile (488.571) e Equador (399.068). Deste total, 1.762.605 (81,4%) eram de sul-americanos. Isto é, somente o estoque de imigrantes sul-americanos da Argentina supera o estoque total de qualquer outro país da região. Do total de 4.212.442 sul-americanos vivendo em outros países da região, 41,8% vivem na Argentina.

Segundo os mesmos dados de 2017, a Argentina possuía 4,9% de sua população composta por imigrantes, sendo que os estrangeiros com origem em países limítrofes representavam 3,5% da população. A proporção de imigrantes limítrofes sobre o total da população tem sido praticamente constante desde a realização do primeiro censo nacional, em 1869. Isto é, de 1869 a 2017, os estrangeiros de países limítrofes invariavelmente representaram de 2% a 3,5% do total da população da Argentina.

¹ Para melhor fluência do texto, todos os dados populacionais se encontram dispostos nas tabelas do ANEXO I, elaboradas a partir de dados do INDEC e da ONU.

Entre fins do século XIX e início do século XX, a Argentina recebeu aproximadamente 5,4 milhões de imigrantes europeus (Daniels, 2002). Em 1914, o país tinha 30% de sua população composta por estrangeiros, sendo 27,7% de estrangeiros não-limítrofes. O histórico dos censos demonstra que, ao longo do século XX, o encerramento dos fluxos migratórios europeus reduziu a proporção de estrangeiros a um nível constante de 4% a 5% a partir de 1990. Este histórico também demonstra que, conforme se encerrou o ciclo migratório europeu, a imigração em direção à Argentina mudou de perfil e se tornou predominantemente sul-americana. 71% de todos os imigrantes vivendo na Argentina em 2017 tinham em origem em países limítrofes. Se somados os imigrantes peruanos, este índice sobe a 81,5%. Dos 2.164.524 imigrantes vivendo na Argentina em 2017, os paraguaios (32,5%), bolivianos (20,1%), chilenos (10,2%) e peruanos (9,4%) constituem as principais populações.

A Argentina se destaca entre os países sul-americanos no quesito migratório não somente pelo volume de imigrantes, mas também pela relevância deste tema na arena política. Em 2003, o Congresso argentino aprovou uma nova legislação migratória, a *Ley 25.871*, substituindo a normativa herdada da ditadura militar, a *Ley Videla (Ley 22.439/81)*. Antes da *Ley 25.871*, também chamada de *Ley Giustiniani, Nueva Ley de Migraciones, Ley Migratoria de la Democracia*, a *Ley Videla*, além de formalmente excluir o imigrante de diversos âmbitos da vida social e civil, apresentava exigências burocráticas inatingíveis para a regulamentação de imigrantes em condições de fragilidade, gerando assim grandes bolsões de irregularidade (Nicolao, 2010). A bibliografia sobre o processo de derrogação desta lei e aprovação de uma nova normativa é ampla e costuma considerar a *Ley 25.871* um marco da Argentina redemocratizada (Giustiniani, 2004; Bordazar, 2008; Hines, 2012; Morales, 2012). Isso porque, além das garantias e ampliações de direitos que a lei oferece, ela foi o resultado de um debate público que durou quase 10 anos e envolveu a participação política direta de diversas entidades governamentais e civis através do Poder Legislativo (Correa, 2004; Nicolao, 2010; Bordazar, 2012; Mármora et al., 2011).

A reformulação da política migratória argentina também se destaca por sua dimensão internacional, pois esteve vinculada ao Mercosul e às mudanças de identidade pelas quais o bloco passou a partir de 2002 (Culpi, 2015). Com a chegada de governos ideologicamente convergentes à esquerda na Argentina e no Brasil, o bloco assumiu agendas de caráter social. É neste contexto em que o Mercosul aprofunda sua agenda sobre migrações e se torna um difusor de normas migratórias (Culpi e Pereira, 2014). A reformulação da política migratória herdada do governo militar, culminada em 2003, está, assim, intimamente ligada à concepção de desenvolvimento dos governos Kirchner e sua preferência, em política externa, pela inserção

internacional da Argentina através do Mercosul, e mais ainda, à aderência de agendas sociais ao bloco.

A *Ley 25.5871* trazia diversas questões até então inéditas para a normativa migratória argentina, e foi aclamada pela ONU como uma legislação pioneira. Como principal característica, a lei buscava colocar a regulamentação migratória sob tutela dos direitos humanos, e inovava por inserir o direito à mobilidade nesta categoria. Assim, a *Ley 25.781* foi um marco de ampliação de garantias para os imigrantes, como o direito à reunificação familiar, o acesso a bens e serviços públicos, o direito ao devido processo judicial em caso de acusação penal (sob a lei anterior a expulsão de estrangeiros era atribuição exclusiva da autoridade migratória), e o direito à regulamentação, uma vez que reduzia significativamente as exigências burocráticas para obtenção de documentos que, na prática, impediam a regulamentação do migrante. A lei possui, nesse sentido, um caráter informado, o que se deve à participação ativa de setores acadêmicos e organizações civis dedicadas ao tema, que contribuíram para a elaboração do projeto através do compartilhamento de conhecimentos específicos.

O discurso oficial sobre as migrações se caracterizou, historicamente, de um lado, por idealizar as virtudes da imigração europeia e exibir preferência pela migração qualificada, e por outro, pela atitude de rechaço diante da migração sul-americana (Oteiza, Novick, Aruj, 1996). Durante os anos 90, especialmente no último mandato de Carlos Menem (1995-1999) o discurso oficial sustentava o vínculo entre migração sul-americana e o aumento nos índices de criminalidade e desemprego (Oteiza e Novick, 2000). O uso político do imigrante como bode expiatório, além da estigmatização, se desdobrava em práticas policiais, com frequentes relatos de abuso, executadas pela autoridade migratória, a *Dirección Nacional de Migraciones (DNM)* e órgãos de polícia.

Dentro deste contexto, a *Ley 25.871* marca o início de uma mudança na atitude do Estado argentino com relação às migrações e os imigrantes. Ela foi o marco legal da política migratória adotada pelos governos de Néstor, mas principalmente, Cristina Kirchner. Em 2006, deu-se início ao *Plan Patria Grande (decretos 836/2004 e 578/2005)*, um programa de regulamentação especialmente direcionado a cidadãos do Mercosul e Estados-associados. Assim, a lei derogava o mito do imigrante europeu qualificado presente na normativa anterior, reconhecendo a realidade dos fluxos migratórios intra-regionais e estabelecendo condições de regulamentação e acesso a bens e serviços públicos. Além disso, desde um ponto de vista institucional a promulgação da *Ley 25.871* também desencadeou alterações significativas na estrutura da *DNM*, incrementando a capacidade estatal e a importância política da pasta migratória (Linares, 2017).

Desde que assumiu em dezembro de 2015, a presidência de Macri tomou decisões importantes em política migratória, com o objetivo de endurecer os controles de entrada e permanência e de facilitar a expulsão de imigrantes criminosos, vinculando-a diretamente à sua plataforma anti-narcotráfico e de segurança de fronteiras.

Do ponto de vista da formulação de políticas públicas, a política migratória é uma atribuição essencialmente do Estado, e o Poder Executivo detém a maior capacidade sobre a matéria, principalmente através da autoridade migratória, a *Dirección Nacional de Migraciones*, uma burocracia autônoma dentro do *Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda*

Mas o Executivo não é o único organismo com meios de influir sobre a formulação e execução da política migratória. Outros *players* relevantes em política migratória são o Congresso; a sociedade civil e sua mobilização organizada; Organizações Intergovernamentais; ONGs nacionais e transnacionais; e outros ministérios diretamente interessados (*Cancillería*, Trabalho, da Defesa, da Segurança). As decisões de Macri desencadearam uma série de reações de diversos desses setores, acirrando as disputas pelos meios para incidir sobre a política migratória. A disputa pela política migratória também se encontra atualmente amplificada pelas clivagens ideológicas e políticas mais amplas que marcam a presidência de Mauricio Macri. Neste sentido, é possível encontrar explicações para a reorientação da política migratória não somente nas preferências ideológicas do governo, mas também a partir de sua localização na disputa política doméstica e na sua estratégia de inserção internacional.

Este estudo se dedica, portanto, a dois objetivos relacionados ao exposto acima: caracterizar a política migratória de Macri; e discernir, do ponto de vista do *decision-maker*, quais são as condições institucionais e políticas, tanto a nível doméstico quanto internacional, que criam incentivos para as decisões do governo em matéria migratória, destacando os contextos e mecanismos implicados nestas transformações. Buscarei argumentar que, desde o início de seu mandato, Mauricio Macri tomou uma série de decisões que reorientaram a política migratória para o âmbito da segurança pública, contrariando a tendência dos governos anteriores. O texto está dividido em cinco partes: metodologia, apresentação teórica dos modelos de governabilidade migratória; exposição e análise das principais medidas em política migratória do período; discussão dos condicionantes domésticos e externos relevantes; conclusões.

2. Metodologia e desenho de pesquisa

O trabalho é qualitativo e desenhado como um estudo de caso. A principal estratégia metodológica foi a realização de entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave (ou *elites*) durante pesquisa de campo realizada em Buenos Aires. De acordo com Tansey (2007), a entrevista de elites é uma técnica de coleta de dados particularmente relevante para métodos de *process-tracing* que buscam avaliar os mecanismos que ligam uma cadeia de eventos específicos. Os membros de elite de instituições de governo ou outros grupos políticos que participam de perto dos processos de interesse da investigação podem servir como fontes importantes de informação. Ainda de acordo com Tansey, existem 4 principais usos das entrevistas com elites: corroborar dados de outras fontes, compreender o *mindset* de um grupo, inferir características sobre um grupo e suas decisões, reconstruir uma cadeia de eventos. Na entrevista com elites,

o objetivo não é extrair uma amostra representativa de uma população maior de atores políticos que possa ser usada como base para fazer generalizações sobre toda a totalidade da população, mas extrair uma amostra que inclua os atores políticos mais importantes que tenham participado nos eventos políticos que estão sendo estudados² (Tansey, 2007, p. 765)

Informado pela bibliografia, identifiquei os principais atores e instituições relevantes para a política migratória e busquei, tanto quanto possível, ter acesso a membros dispostos a concederem entrevistas em profundidade. Busquei também que os entrevistados tivessem algum grau de autoridade ou experiência dentro destes grupos, de modo a obter relatos detalhados e legítimos de suas percepções.

Com relação a amostragem, o acesso aos entrevistados se deu, por um lado, pela estratégia conhecida como “*snowball sampling*”, na qual os indivíduos entrevistados recomendam outros indivíduos potencialmente interessantes para a pesquisa. Por outro, foi adotada também a estratégia “*purposive sample*”, na qual um indivíduo é selecionado para entrevista em função de características específicas como ser membro ou uma autoridade dentro de um grupo cuja relevância já tenha sido teoricamente prevista (Lynch, 2013).

De novembro a dezembro de 2017 foram conduzidas 7 entrevistas em profundidade, com membros das seguintes organizações: *Organización Internacional para las Migraciones*

² Tradução nossa.

(OIM), Dirección Nacional de Migraciones (DNM), Asociación de los Trabajadores del Estado (ATE), Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Tres de Febrero (UNTREF), Red de Refugiados e Migrantes en Argentina (RDMA) and Asociación de Mujeres Unidas, Refugiadas y Migrantes en Argentina (AMUMRA). Alguns dos entrevistados pertenciam ou haviam pertencido simultaneamente a mais de uma destas organizações. Para fins de referência e citação, as entrevistas foram enumeradas e constam na bibliografia do trabalho com o código E-n, onde *n* é o número designado a cada uma das entrevistas, seguido do nome do entrevistado.

Anteriormente às entrevistas, foi elaborado um formulário destinado a resumir sistematicamente as informações mais essenciais sobre os entrevistados, as condições da realização da entrevista e anotações relevantes sobre outras informações contextuais, o qual foi preenchido imediatamente após todas as entrevistas. Este formulário foi elaborado com base no encontrado em Mosley (2013).

Ao abordar membros destas instituições, foi possível coletar uma variedade de perspectivas diferentes sobre os processos de elaboração da política migratória e sobre as alterações realizadas pelo governo de Mauricio Macri. Também foi possível abordar estas perspectivas em diferentes níveis, de agências do Estado a entidades civis. As entrevistas também foram fundamentais para discernir os eventos mais relevantes e estabelecer uma cadeia que os ligasse, como os diferentes grupos envolvidos os percebiam, e compreender o contexto destes eventos.

As entrevistas foram conduzidas num modelo semi-estruturado e conversacional. De acordo com Kapiszewski et al. (2015), o entrevistador que conduz entrevistas em profundidade deve assumir um papel de provocador. As entrevistas conduzidas por este modelo têm a vantagem a capacidade de revelar perspectivas singulares sobre os eventos. Entrevistas conversacionais também fornecer informações com profundidade, detalhes, vivacidade, riqueza e nuance através de uma sequência de perguntas principais e perguntas *follow-up* e *probe*. (Rubin and Rubin, 2005). Assim, embora compartilhando as mesmas preocupações centrais, cada uma das entrevistas foi pensada a partir das características de cada entrevistado, como a qual organização pertencia, qual sua posição dentro dela, quais eram as expectativas e o conhecimento prévio sobre aquele grupo ou instituição.

Embora não tenham seguido um roteiro fixo, todas as entrevistas buscaram abordar os mesmos tópicos e deixar os entrevistados desenvolverem livremente aqueles tópicos que considerassem de maior interesse. Estes tópicos foram estabelecidos a partir dos pressupostos teóricos envolvendo a elaboração da política migratória. As seguintes questões foram abordadas em todas as entrevistas:

- a) O significado da *Ley 25.871*, a lei de migrações de 2004;
- b) O papel da instituição a qual o entrevistado pertencia na elaboração desta lei;
- c) A avaliação do entrevistado sobre a mudança de práticas desencadeada pela *Ley 25.871*;
- d) Como a autoridade migratória (*Dirección Nacional de Migraciones*) se relaciona e dialoga; com outras instâncias do Estado e com a sociedade civil;
- e) O papel dos meios de comunicação na criação de um imaginário sobre o tema;
- f) Como o entrevistado percebia as decisões em política migratória do governo Macri;
- g) A relação entre preferências partidárias e migratórias
- h) O papel de organizações internacionais na agenda migratória

As entrevistas, após transcritas, foram sistematizadas mediante uma rede de tópicos, chamada também de *coding scheme* (Aberbach and Rockman, 2002 Cammet, 2018), através da ajuda do software de pesquisa qualitativa *ATLAS.TI*.

Além das entrevistas, o estudo conta também com outras fontes. Os dados relativos aos estoques de imigrantes foram retirados do *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)* e de duas bases de dados Organização Internacional para as Migrações, braço da Organização das Nações Unidas (United Nations, 2015; 2017). A partir endereço digital da *Dirección Nacional de Migraciones* foi possível consultar o número de operativos policiais realizados entre 2011 e 2017, bem como o volume de radicações concedidas entre 2004 e 2017.

Para dados relativos a informação legislativa, decretos, decisões administrativas, debates parlamentares, entre outros dados de governo, foram consultadas as bases oficiais do *InfoLEG*, do *Boletín Oficial* e do *Sistema Argentino de Información Jurídica*. A composição do congresso foi elaborada a partir de dados do próprio Congresso para o período atual, e para o período anterior com dados recolhidos nos jornais *La Nación* e *Infobae*.

Para elaboração de uma linha do tempo das principais decisões no período, bem como para compreensão do discurso oficial, foi feito um acompanhamento detalhado da cobertura midiática sobre o tema migratório entre 2016 a 2018, especialmente pelos jornais *La Nación*, *El Clarín*, *Página/12* e *Infobae*, mas também outros meios menores, como blogs e podcasts, através dos quais foi possível ter acesso a entrevistas concedidas por membros do governo, ativistas e observadores da política migratória.

3. Algumas referências teóricas

A formulação da política migratória é, em última instância uma atribuição do Estado. A política migratória não difere de outras políticas públicas, e como tal, se constrói baseada em formulações ideológicas e em modelos desejados de sociedade, pertencentes a grupos, momentos e lugares específicos (Novick, 2008). Além disso, como toda política, a política migratória reforça determinadas relações de poder de alguns grupos sobre outros. Assim, no processo de sua formulação, o Estado se encontra frequentemente sob pressão de uma diversidade de atores, cujas percepções do significado de fenômenos migratórios e de como o Estado deve regulá-los variam. Mas mesmo o Estado, dada sua natureza complexa e plural, também apresenta dentro de sua estrutura visões divergentes sobre ideais de política migratória (Mármora, 2002).

Destacam-se, segundo este raciocínio de Mármora, três dimensões do Estado que usualmente se opõem em matéria de política migratória: os organismos encarregados de políticas públicas domésticas, que geralmente percebem as migrações em termos administrativos, isto é, questões relativas à regulamentação documental, acesso a bens e serviços públicos, mercado de trabalho, etc., levando a um entendimento burocrático das migrações; os organismos de Política Externa, que geralmente percebem as migrações como uma ferramenta e um resultado da relação de seu país com o mundo, o que costuma levá-los a visões mais tolerantes e flexíveis; e os organismos envolvidos com matérias de Defesa e Segurança, que tendem a perceber as migrações e os imigrantes como elementos de controle permanente, pois representam uma ameaça ou uma ilegalidade real ou potencial. Ademais, dentro do Estado, as percepções sobre as migrações variam não somente entre setores, mas ao longo do tempo (Novick, 2004; 2008), e também entre fenômenos de imigração e emigração (Novick, 2007).

Apesar do Estado ser o maior responsável pela definição da política migratória, existem muitas formas pelas quais segmentos sociais podem ter seus interesses considerados no seu processo de formulação e aplicação. Grupos podem exercer influência na percepção das migrações e nos processos de tomada de decisão em política migratória através de ligações diretas ou indiretas com as agências e órgãos estatais. Estes grupos de atuação podem ter natureza pública ou privada, nacional ou internacional. Segundo Mármora (2002), sindicatos, o empresariado, partidos políticos, comunidades de imigrantes, entidades religiosas, ONGs, a mídia e algumas organizações internacionais possuem meios de participar e concorrer para fazer

prevalecer seus interesses e percepções. Neste sentido, a política migratória concerne diretamente temas de interesse doméstico como emprego, habitação, demografia, cultura e identidade, mas também de interesse externo como integração regional e relações bilaterais.

Através dos debates domésticos e externos que contrapõem e sobrepõem interesses, o Estado eventualmente adota um ou outro modelo preferido de política migratória, ou ainda de *governabilidade migratória*, conceito mais amplo utilizado por Mármora e definido como

o ajuste entre as percepções e demandas sociais sobre as causas, características, e efeitos dos movimentos migratórios; e as possibilidades e intencionalidade dos Estados para dar respostas a ditas demandas em um marco de legitimidade e legalidade (2010, p. 71)³

Mármora apresenta três tipos ideais de modelos de governabilidade migratória: “benefícios compartilhados”, “securitização” e “desenvolvimento humano”. Para fins de operacionalizar estes modelos como ferramentas conceituais, não levarei em conta o primeiro, pela seguinte razão: os modelos da securitização e do desenvolvimento são mais facilmente percebidos como opostos e dicotômicos e, por isso, deverão ilustrar mais claramente as mudanças ocorridas na política migratória argentina a partir de 2016, dando destaque aos pontos de divergência entre um momento e outro.

O modelo de governabilidade migratória da securitização insere a política migratória dentro do eixo das políticas de Segurança Nacional, a partir do qual as migrações e o imigrante constituem elemento potencial ou real de ameaça, seja física, social, laboral ou simbólica. Este modelo incentiva o desenvolvimento máximo de tecnologias de controle de fronteira e de residência e permanência de estrangeiros, bem como incentiva cidadãos e funcionários públicos a denunciar situações de irregularidade. A percepção deste modelo sobre a condição de irregularidade é o de ilegalidade, e a resposta Estatal neste caso é primordialmente punitiva e penal. Além disso, a condição de irregular, ou ilegal, limita a zero absoluto todos os direitos do estrangeiro. Em termos do espaço de decisão, no modelo de securitização o Estado tende a decidir unilateralmente em matéria de política migratória, rechaçando interferências externas.

Por outro lado, o modelo do desenvolvimento humano tem como princípio fundamental da política migratória a garantia dos direitos do indivíduo que migra, incluindo o de livre circulação, residência, reunificação familiar, retorno e justiça social. Nesta concepção, o Estado

³ Tradução nossa.

assume a responsabilidade de garantir ao migrante a possibilidade de sua regulamentação. Evita-se reservar ao migrante um tratamento policial, mas sim administrativo. Nesta concepção, a condição de irregularidade não justifica a impossibilidade do acesso a bens e serviços públicos essenciais como saúde e educação. Por fim, este modelo aceita maior interferência externa em decisões na matéria, usualmente através de plataformas multilaterais, blocos regionais, regimes ou acordos difundidos internacionalmente.

Ambos modelos também implicam ou estão implicados diretamente em diferentes concepções de cidadania. Tradicionalmente, a cidadania se vincula ao pertencimento ou lealdade a um Estado-Nação. No entanto, desde os anos 90, começa-se a repensar o significado de cidadania numa era de intensa globalização e expansão das possibilidades de mobilidade humana (Hempshire, 2013)⁴. Se, por um lado, a visão tradicional restringe aos nacionais o exercício da cidadania e de direitos (políticos, eleitorais, acesso a bens e serviços públicos, entre outros), surge então um ideal de cidadania pós-nacional, baseado no discurso dos direitos humanos e do direito internacional, pela qual se deduz a universalidade da cidadania, apesar e para além de qualquer normativa nacional. Verifica-se, no entanto, que o modelo pós-nacional de cidadania não corresponde à maior parte das possibilidades concretas de exercício de direitos, e para o caso do Mercosul e da Argentina, apesar da facilitação de trânsito e residência possibilitados pelos acordos migratórios regionais e da *Ley 25871*, direitos como o voto e acesso a seguridade social se encontram diretamente vinculados a uma concepção restritiva de nacionalidade (Modolo, 2011; Madrid e Ruiz, 2011).

Por fim, as políticas migratórias também se vinculam a um ideal de inserção internacional (Novick, 2012), o que por sua vez se relaciona à opção por um modelo de desenvolvimento em detrimento de outro (Busso, 2014). O Estado pode estar, em diferentes momentos, mais ou menos propenso a aceitar uma diminuição no grau de sua soberania sobre a matéria, possibilitando maior controle da elaboração de políticas migratórias por parte de entidades extra-nacionais. Assim, o processo de decisão e elaboração sobre política migratória pode ser outorgada a instâncias decisórias internacionais, como foi o caso da Argentina a direta vinculação de sua política migratória ao Mercosul. Esta preferência se consolida visto que, concomitantemente, existe a opção pelo modelo de inserção internacional através do bloco regional. Em outros momentos, no entanto, existe a preferência pelo incremento da soberania estatal sobre a matéria, preferindo o Estado legislar sobre a política migratória a partir de

⁴ Conferir também Castles, S., De Haas, H., & Miller, M. J. (2013). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Macmillan International Higher Education.

decisões de caráter unilateral, o que tende a coincidir com estratégias de inserção internacional mais conservadoras do ponto de vista de alinhamento às grandes potências e preferência por regimes internacionais com menor escopo normativo.

4. A política migratória no governo de Mauricio Macri

O governo de Macri adotou a estratégia de se promover como propulsor de um ideal de governança migratória que mescla a “mão pesada” do controle estatal com a eficiência inteligente da ultra-modernidade tecnológica. A plataforma do governo em política migratória abrange a luta contra o trabalho irregular, endurecimento de controles de fronteira, capacitação de funcionários, investimento em tecnologias de controle de ponta, melhoria da coordenação da autoridade migratória com órgãos de investigação nacionais e internacionais, cooperação internacional contra o terrorismo, o narcotráfico e o tráfico de pessoas. O discurso oficial sustenta uma Argentina de portas abertas a “quem queira entrar no país para trabalhar, mas não a quem venha delinquir” (E-1).

O organismo responsável por executar a política migratória em toda a Argentina é a *Dirección Nacional de Migraciones*, uma burocracia complexa, com 4 mil funcionários dispersos por todo o país, cuja identidade transita ao longo de sua história entre órgão de segurança e de administração (Linares, 2017). Esta instituição está ligada ao gabinete da Presidência através do *Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda*. Embora seja comum que funcionários sobrevivam a diferentes mandatos devido aos valores tecnocráticos da burocracia (E-1; E-2; E-5), a cúpula política é apontada pelo ministro do Interior, este por sua vez indicado pelo Presidente da República, o que torna a política migratória um objeto de controle direto do Poder Executivo.

A reorientação da política migratória para uma perspectiva de segurança pública efetivamente se dá, no governo Macri, de duas maneiras: criando vínculos institucionais mais orgânicos entre a autoridade migratória e organismos de segurança; e atendendo a demandas de setores internos à autoridade migratória mais identificados com a função policial da instituição. Assim, a primeira decisão em política migratória de Mauricio Macri, logo nos primeiros dias de governo, vem com a nomeação de Horacio J. García a Diretor da *Dirección Nacional de Migraciones*. García, jurista de formação, desenvolveu sua carreira como servidor da área criminal da Justiça Federal argentina. Na Procuradoria Geral, foi secretário da extinta *Unidad Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE)*, organismo vinculado a investigação de delitos complexos. Politicamente, se liga a Mauricio Macri quando este assume

a prefeitura de Buenos Aires (2007-2015), ocupando o cargo de chefe de gabinete do *Ministro de Justicia y Seguridad* da capital, e em seguida é designado *Subsecretario de Seguridad Ciudadana*.

Efetivamente, em março de 2016⁵ anuncia-se um plano de intensificação de controles de fronteira, mediante apoio da Interpol, que previa a instalação de “portas biométricas” em passos fronteiriços e aprimoramento dos sistemas de radar. Em agosto⁶, anuncia-se a ampliação da cooperação internacional na luta contra o narcotráfico, no âmbito do programa *Argentina Sin Narcotráfico*, dentro do qual se destaca a cooperação com os Estados Unidos e a ampliação do escritório da *DEA (Drug Enforcement Administration)* em Buenos Aires. Mais adiante, em outubro de 2016⁷, anuncia-se o deslocamento de maior volume de unidades militares para patrulhamento e apoio logístico ao controle de fronteiras. Em janeiro de 2017, por meio do *Decreto 68/2017*, cria-se de fato um organismo exclusivamente dedicado à matéria, a *Comisión Nacional de Fronteras*, no âmbito da *Jefatura de Gabinete de Ministros*. Esta comissão tem como objetivo regular e coordenar o funcionamento e policiamento zonas fronteiriças, e está composta por uma série de ministérios e agências implicadas no controle do trânsito de pessoas e mercadorias, dentre os quais a *Dirección Nacional de Migraciones*.

A primeira menção direta que se faz ao endurecimento da política migratória é em maio de 2016⁸, quando se anuncia que diversos ministérios interessados na questão se encontravam em processo de discussão sobre impor maior rigor às normas migratórias. Este é provavelmente o concerto ministerial que elaborou o *Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017*, detalhado mais adiante.

Em agosto do mesmo ano, a Prefeitura de Buenos Aires, o *Ministerio de la Seguridad* e a *Dirección Nacional de Migraciones* realizam um convênio, sob o nome de *Complementación Estatal Contra la Irregularidad Migratoria*, através do qual a prefeitura da capital cedia à *DNM* um imóvel onde funcionaria um centro de detenção exclusivo para imigrantes que aguardassem trâmites relativos à sua expulsão do país. Este anúncio causou grande repercussão negativa e a iniciativa terminou por ser abandonada.

Um ex-diretor de controle aéreo da *DNM* advertiu em entrevista (E-5) que essa iniciativa deve ser observada com cautela por duas óticas. Por um lado, se é verdadeiro que o governo de Mauricio Macri promove um discurso, em sua opinião, de vínculo entre migração e

⁵ <https://www.lanacion.com.ar/1919477-el-gobierno-refuerza-la-seguridad-en-todas-las-fronteras>

⁶ <https://www.lanacion.com.ar/1933187-el-gobierno-busca-intensificar-la-cooperacion-con-40-paises>

⁷ <https://www.lanacion.com.ar/1947743-refuerzan-la-lucha-contra-el-delito-en-las-fronteras-con-apoyo-de-las-ffaa>

⁸ <https://www.lanacion.com.ar/1894822-el-gobierno-preve-endurecer-los-controles-y-la-politica-migratoria>

criminalidade, por outro, a criação de uma infraestrutura exclusiva para estes casos era uma demanda administrativa da própria *DNM*. Segundo relatou, o “*Instituto de Detención de Migrantes*” deveria alojar aqueles cujos processos de expulsão já estivessem julgados e enquanto se davam os trâmites de expulsão. Esta demanda decorria de que não havia uma política centralizada sobre onde alojar tais indivíduos, de modo que delegacias em regiões de fronteiras e aeroportos não contavam com a infraestrutura adequada para estes casos.

Do ponto de vista da estrutura e atuação da *Dirección Nacional de Migraciones*, destaca-se a criação, em outubro de 2016, da “*Area de Prevención de Delitos al Orden Migratorio*” (*Disposición 5866 – E/2016*), cuja função se trata de articular as diversas áreas da *DNM* que se encontrem vinculadas com delitos de ordem migratória, tráfico de pessoas e crimes conexos. Observa-se também que a *DNM* em 2 anos mais que dobrou o número de operativos de controle e permanência (conferir ANEXO II – Gráfico 1). Este tipo de ação ocorre geralmente em zonas comerciais que costumam concentrar grande quantidade de imigrantes, e envolvem a atuação conjunta de diversas entidades de controle policial. De 2012 a 2015, houve uma pequena tendência de aumento do número de operativos, com um pico de 8.445 em 2015. Em 2016, foram realizados 13.909 operativos, e 17.166 em 2017.

Em agosto de 2018⁹ ocorre o anúncio de um aplicativo de celular encomendado pela *DNM* que, a partir do cruzamento de diversas bases de dados, resultaria numa rápida consulta sobre a condição de regularidade de um estrangeiro. Entre as justificativas fornecidas à mídia pelo Diretor Horacio J. García sobre a simplificação burocrática possibilitada pelo aplicativo, e as críticas realizadas por entidades como o *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*¹⁰ de que funcionários públicos da educação e da saúde estariam aptos a negar a imigrantes irregulares o acesso a serviços essenciais, não está claro em que termos se poderia avaliar o impacto de tal medida.

A direção de Horacio J. García ainda deu fim a dois programas migratórios emblemáticos da Era Kirchner: o *Plan Patria Grande* e o *Abordaje Territorial*. O primeiro, formalmente *Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria*, foi um programa de radicação massiva destinado a cidadãos de países membros e associados ao Mercosul, com vistas a solucionar os grandes bolsões de irregularidade compostos por estas nacionalidades (Nicolao, 2010). Segundo Horacio J. García, a continuidade do plano era

⁹ https://www.clarin.com/sociedad/polemica-app-lanzo-gobierno-detectar-inmigrantes-ilegales_0_BJ0tZAaL7.html

¹⁰ https://www.clarin.com/sociedad/polemica-app-lanzo-gobierno-detectar-inmigrantes-ilegales_0_BJ0tZAaL7.html

incompatível com a intenção desta administração em distinguir a migração “boa” dos delinquentes¹¹.

O *Abordaje Territorial*, por outro lado, se tratava de um programa social de difusão de informação através da participação associada de organizações civis de direitos humanos (E-4). O programa se caracterizava por utilizar das redes destas organizações para melhor alcançar o público de imigrantes, e difundir informação útil sobre trâmites de regulamentação, servindo assim como uma espécie de “escritório remoto” da *Dirección Nacional de Migraciones*. Também organizavam, entregavam e davam entrada em documentação. Segundo uma informante, imigrantes de países não associados ao Mercosul, como dominicanos, haitianos e senegaleses, foram os principais afetados pelo fim deste programa, visto que a *Ley 25.871* condiciona muitas de suas facilidades burocráticas às nacionalidades do bloco.

Por fim, a decisão em política migratória mais relevante de Mauricio Macri foi o *Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017*. Expedido em janeiro de 2017, o decreto altera, em realidade, um total de 12 artigos da *Ley 25.871* (artigos 20, 29, 54, 62, 63, 69, 70, 74, 82, 86, 89 e 90), sendo que uma análise jurídica detalhada destas mudanças foge do escopo deste trabalho. De modo geral, os efeitos dos decreto são que ele amplia o rol de impeditivos para a entrada no país; amplia as situações nas quais a autoridade migratória poderá cancelar residência outorgada ao estrangeiro; promove maior articulação entre o poder judiciário e autoridade migratória; e reduz os prazos para que o estrangeiro interponha recurso judicial, para que decisões judiciais e administrativas relativas ao processo de expulsão sejam proferidas, e para que a autoridade migratória efetue a expulsão.

Uma das polêmicas suscitadas pelo decreto advém da alegação, por parte de organizações da sociedade civil, entidades de direitos humanos, associações de imigrantes, de que o governo não promoveu a abertura de um espaço público amplo para consultas aos interessados, como as próprias associações em questão, especialistas e acadêmicos da temática migratória (E-2; E-3; E-4). Num certo sentido, esta atitude do governo Macri pode ser lida como uma forma de burlar a condição de *veto players* que estas associações possuem na matéria migratória. Desde que participaram da elaboração da *Ley 25.871*, através do debate público que durou quase uma década mediado pelo Congresso Nacional, organizações da sociedade civil se tornaram participantes ativos da governança migratória, com capacidade de mobilizar parlamentares e contribuir para a formulação de agenda, além de desempenharem programas

¹¹ <https://www.lared.am/majul-910/horacio-garcia-no-sigue-vigente-el-plan-patria-grande-20170131-n1331304.html>

em associação com o Estado (Mármora et al, 2011; E-3; E4). Um funcionário da *DNM* (E-1), que pediu para não ser identificado, ao ser questionado sobre estas críticas, relatou que a elaboração do decreto foi realizada entre todas as esferas de governo implicadas na política migratória (*Cancillería, DNM*, organismos de segurança). Mas o uso do recurso do *Decreto de Necesidad y Urgencia*, é criticado pela mesma razão, já que permitiu ao Executivo evitar tramitar as alterações pelo Congresso, instituição através da qual haveria maior negociação de interesses.

Em termos daquilo que foi promovido como grande motivador do *DNU*, isto é, uma excessiva participação de imigrantes em atividades criminosas, é preciso destacar que o próprio corpo do texto do decreto apresenta dados incompletos sobre a questão, que acabaram por ser reproduzidos insistentemente pelos meios de comunicação. Destaca-se que o *Servicio Penitenciario Federal (SPF)* conta com 21,35% de estrangeiros entre seus detidos. O dado é verdadeiro, porém incompleto. O *SPF* não é o único sistema carcerário do país e abrange somente 12 mil pessoas, enquanto a população carcerária total argentina é de 76 mil, distribuídas em centenas de presídios administrados pelas províncias. Segundo levantamento nacional (Durand, 2017) de 2016, destas 76 mil pessoas, somente 5,6% eram estrangeiras.

A leitura que se faz do *DNU 70/2017* também deve levar em conta a perspectiva da autoridade migratória. Dois ex-diretores de distintas áreas da *DNM* (E-2; E-5) consideraram que o governo se utilizou de um discurso “imprudente” de vinculação entre migração e criminalidade, além de considerarem um erro a falta de consulta mais ampla da comunidade especializada. Pensando nos valores institucionais da *DNM*, eles acreditam que este *framing* de segurança que o governo utilizou trouxe custos políticos para a autoridade migratória.

Por outro lado, relataram que as alterações realizadas na *Ley 25.871* se tratam também da resposta a algumas demandas de caráter operativo de diversos setores da própria *DNM*. Principalmente, os trâmites de expulsão, devido à morosidade e quantidade de processos burocráticos, levavam às vezes até 8 anos para serem concluídos, o que se traduzia, ao final, em altos custos operativos. No fim das contas, acreditam que o decreto não altera a essência da *Ley 25.871*, por alguns motivos: o processo de expulsão continua ocorrendo sob os devidos auspícios da Justiça; o número de radicações por ano não se alterou; o número absoluto de imigrantes expulsos continua sendo baixo, e se comparado com o número de radicações é insignificante – um deles cita um dado de 66 imigrantes expulsos em 2017 (E-2). “*Ni tan calmo ni con tantas pelucas*” (E-2) foi a expressão utilizada pela entrevistada para dizer que apesar do discurso inadequado, não existe alteração radical na política migratória. Assim, observa-se que embora os funcionários da *DNM* não necessariamente se identifiquem com o discurso de Macri,

existe o reconhecimento por parte desta instituição da necessidade de aprimorar suas funções de controle, o que é possibilitado por um Executivo simpático a estas demandas e que as capitaliza politicamente.

Finalmente, para encerrar esta seção, resta a pergunta: qual é o impacto das medidas mencionadas sobre o volume de imigrantes que a Argentina recebe? O dado mais relevante para esta questão disponibilizado pela autoridade migratória é o volume de vistos de residência temporária e permanente concedidos desde 2004 (conferir ANEXO II – Gráfico 2). Este volume, como se pode ver, não sofreu alteração significativa com a chegada do governo Macri em 2016. Os números mostram uma grande tendência de crescimento entre 2006 e 2008, que se explica, por um lado, pela implementação do *Plan Patria Grande*, mas, por outro, também por um grande incremento da capacidade de gestão administrativa por parte da *Dirección Nacional de Migraciones* para lidar com o crescente volume de pedidos (E-2; Linares 2017). A partir de então, o volume se estabiliza ao redor de 200 mil radicações por ano. Tanto em 2016 como em 2017 a *DNM* concedeu mais de 210.000 radicações permanentes, número superior, por exemplo, aos anos de 2009 e 2010, quando o *Plan Patria Grande* ainda seguia vigente. A interpretação deste dado, em contraste com as medidas restritivas tomadas pelo governo, devem sugerir que: a) as medidas não impactaram significativamente os fatores de expulsão e de atração que caracterizam os fluxos migratórios internacionais em direção à Argentina; b) as medidas não diminuíram a capacidade da autoridade migratória e não alteraram a essência dos critérios para a concessão de residência; c) por outro lado, a vigilância sobre o imigrante tornou-se mais estrita, o que fica claro com o aumento do número de operativos de controle. Percebe-se também que nas medidas do governo existe não somente um componente retórico, mas também uma estratégia de ação político-partidária, cuja motivação deve ser avaliada a partir das conjunturas políticas doméstica e internacional nas quais se insere o governo.

5. Condicionantes domésticos e externos

Se a governança migratória é a síntese de uma disputa complexa de interesses de atores com distintos meios e capacidades para influenciá-la, esta disputa se encontra particularmente amplificada pela abrangência dos conflitos atualmente em curso na Argentina. A eleição de Macri vem acompanhada de mudanças profundas em diversas áreas da política. As alterações em política migratória compõem um quadro político mais amplo, com condicionantes domésticos e externos. Abaixo estão expostos para cada um destes níveis as características e

tendências que serviram de incentivo para que o governo Macri levasse adiante sua pauta securitiva na política migratória.

5.1 Condicionantes domésticos

Uma das razões pelas quais um governo mais à direita promoveria maior restrição aos fluxos migratórios internacionais, quando comparado a um governo mais à esquerda, é de natureza ideológica, isto é, a crença de que a imigração representa uma ameaça à economia, à cultura, à raça e à identidade nacionais. No entanto, darei foco a outra dimensão da política doméstica argentina que também pode explicar a preferência pelo modelo de política migratória securitiva, que é a conjuntura do sistema partidário na qual o governo Macri está inserido. Evidentemente, a distinção entre ideologia e identidade partidária é tênue, mas acredito que ao analisar o lugar que a coalizão *Cambiamos* ocupa no sistema partidário é possível compreender que sua preferência pelo modelo securitivo compõe uma estratégia de ação política. Além disso, a partir desta conjuntura pode-se também explicar a escolha do instituto legal utilizado pelo Executivo para alterar a legislação migratória, o *Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU)*,

Partindo do princípio de que “a natureza das coalizões se compreende, em primeiro lugar, a partir de conhecer aquilo a que elas se opõem”¹² (Ollier, 2001, p. 15), a coalização do governo liderada pelo partido *Propuesta Republicana (PRO)* de Mauricio Macri, se define na esfera pública a partir de sua identidade *anti-kirchnerista* (Mauro, 2015). Diversas vezes foi mencionado como base de seu governo a *deskirchnerización* da Argentina. A dimensão identitária da coalização importa para a política migratória na medida em que dela derivam mecanismos simbólicos de reafirmar a oposição deste governo aos ideais *kirchneristas*, que no tema migratório estiveram fortemente marcados pelo discurso de abertura, acolhimento, direitos humanos.

Assegurar uma identidade solidamente *anti-kirchnerista* é decisivo para a sustentação do *PRO* na arena política e, para tal, a contraposição de discursos e práticas ao *kirchnerismo* é fundamental. Neste sentido, o governo Macri escolhe exibir a “dureza” de um Estado policial cumpridor de leis, em contraposição a uma “mão-leve” e conivência *kirchnerista* com o crime organizado e com uma suposta “migração descontrolada”. Esta contraposição cumpre dupla função, adequando-se tanto às plataformas nacional e internacional de combate ao narcotráfico,

¹² Tradução nossa

como a uma demanda interna por melhorias nas condições de segurança pública por parte do eleitorado.

Em termos gerais, o governo conta com o apoio da opinião pública. Logo após a assinatura do *DNU 70/2017*, a *DNM* encomendou uma pesquisa de opinião¹³ à consultoria *Poliarquía*, segundo a qual 71% da população tinha conhecimento da medida, 83% aprovava a proibição de entrada de estrangeiros com antecedentes penais, e 88% aprovava a redução nos trâmites de expulsão de estrangeiros que cometeram delitos no país. Infelizmente, não há acesso à base de dados que resultou neste estudo, portanto não é possível decompor os dados para controlar por outras variáveis que poderiam fornecer maiores explicações sobre a preferência em política migratória, como escolaridade, renda ou identidade partidária.

De qualquer forma, contar com uma maioria popular favorável à medida não implica em facilidade para tramitá-la institucionalmente. É preciso observar que o governo de Macri é minoritário e está constrangido pela necessidade constante de negociação com a oposição no Congresso. Observando a conjuntura do sistema partidário é possível compreender as razões para a escolha do recurso utilizado pelo governo para modificar a legislação migratória, o *decreto de necesidad y urgencia*.

O sistema partidário argentino é definido, tradicionalmente, como um bipartidarismo imperfeito (Malahmud, 2004). Apesar do número grande de partidos, apenas dois deles estruturaram um sistema nacional de alianças: o *Partido Justicialista* (peronismo) e a *Unión Cívica Radical* (radicalismo). Dentre os dois, o *PJ* ocupa o lugar de *hegemon* na história política argentina. É um partido de ampla angariação, que congrega setores e grupos heterogêneos, mas se ampara numa rígida estrutura partidária (Ollier, 2001). Terceiras forças, de expressão local ou setorial, nesta perspectiva tradicional, gravitam em torno destes dois grandes partidos.

O *PRO*, no entanto, surge como força política local, obtendo sua primeira vitória relevante em 2007 com a eleição de Mauricio Macri à prefeitura da *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, e a partir daí se nacionalizou (Mauro, 2015), liderando a coalizão *Cambiamos* na vitória pelo executivo nacional de 2015. É cedo para afirmar, no entanto, que isso signifique o fim do modelo bipartidário, já que, por exemplo, a *UCR* compõe a coalização governista e mantém sua função estrutural de oposição ao *PJ*. De qualquer forma, não deixa de ser notável como o partido de Mauricio Macri consolida sua identidade política como força duplamente contestadora: *anti-establishment*, porque surge como alternativa inédita às forças tradicionais

¹³ <http://poliarquia.com/encuesta-nacional-sobre-politica-migratoria/>

(iniciativas semelhantes, como a *Alianza* em 1999, tiveram êxito limitado), e *anti-hegemón*, porque passa a ocupar o lugar de principal força opositora ao *kirchnerismo*, ao menos por ora.

Uma análise da composição do Congresso Nacional, no entanto, (conferir ANEXO III), demonstra que o governo *PRO* é minoritário no legislativo. Nas eleições legislativas de setembro de 2017 a coalizão governista conquistou situação mais confortável, expandindo o número de cadeiras tanto na câmara baixa quanto na alta – passou de 24% a 35% no Senado; e de 33% a 42% na Câmara dos Deputados. Vale dizer que a alteração da legislação migratória por meio do *DNU 70/2017* foi realizada em janeiro de 2017, antes, portanto, do governo expandir sua bancada legislativa.

Na composição da oposição no Congresso, o *PJ* responde pela mais significativa parcela. O *PJ*, no entanto, abriga diversas correntes, como é o caso do *kirchnerismo*, corrente que surge com a criação da coalizão *Frente para la Victoria (FPV)* para lançar a candidatura de Néstor Kirchner à presidência em 2003, e desde sua morte comandada pela esposa Cristina F. Kirchner, duas vezes presidente e eleita senadora em 2017. Os três mandatos presidenciais consecutivos do *kirchnerismo* fizeram deste movimento uma ala forte dentro do *PJ*, que, no entanto, não é mais majoritária. Desde o início do governo Macri, houve uma “debandada” de *justicialistas* da *FPV* para a ala do partido que age como “oposição cooperativa” com o governo. Esta configuração permite ao Executivo de Macri a capacidade de governar, porém significa também a constante necessidade de negociação com a oposição, criando incentivos para o uso de outros meios de impor sua agenda, como o *DNU*.

Outro fator doméstico importante que cria incentivos para que o governo reformule a política migratória, e que o faça especificamente através do *DNU*, é organização coesa das entidades civis de defesa dos imigrantes e sua participação ativa como oposição no espectro partidário. Conforme relatado amplamente pela bibliografia (Correa, 2004; Nicolao, 2010; Bordazar, 2012; Mármora et al., 2011), a participação da sociedade civil organizada foi ampla e profunda para a elaboração da *Ley 25.871*, formalmente registrada a partir do ano de 1996. Estas organizações incluem associações de imigrantes, entidades de direitos humanos, setores da Igreja, entre outros. Após a aprovação da *Ley 25.871*, estas organizações também participaram diretamente de programas oficiais de regulamentação migratória, como o *Abordaje Territorial*. Embora a opinião pública em geral seja favorável à maior restrição migratória, este apoio não se traduz em ação coletiva organizada. Diferentemente do que ocorre em alguns países europeus, não existem na Argentina organizações com capacidade de promover uma agenda anti-migratória, ou pelo menos nenhuma que se equipare com o volume, organização e capacidade de agência das instituições de defesa dos direitos dos migrantes frente

aos órgãos políticos. O acúmulo de experiência, capacidade de organização e mobilização dessas entidades permite inserção direta no debate público, o que tornaria a alteração da *Ley 25.871* via Congresso muito mais custosa para o governo.

Além disso, uma vez que muitas destas organizações estiveram vinculadas ao Estado durante os governos Kirchner em programas como o *Abordaje Territorial*, é fácil compreender por que o governo Macri decide por encerrá-los. Embora não haja um vínculo formal entre a maioria destas entidades civis e o *kirchnerismo* ou outros partidos de oposição, sua atuação está muito ligada ao espectro político da esquerda e, portanto, também seu sistema de alianças. Assim, uma vez que chega ao poder, Macri desconecta do Estado aqueles que considera seus opositores naturais, quando não declarados. Visto desta forma, é possível compreender que todo o escopo da política migratória do governo Kirchner se sustentava não somente numa determinada visão ideológica, mas também num sistema de alianças que alimentava a atuação da sociedade civil e sua vinculação com o Estado, e que esse sistema de alianças permanece, agora como oposição. No mesmo sentido, como já descrito, o governo Macri reformula a política migratória não somente desde um ponto de vista ideológico, mas também com relação aos grupos do seu sistema de alianças a quem outorga a política migratória, lugar ocupado agora pelos organismos de segurança ou por pessoal com origens nestes organismos.

5.1.1 *O Decreto de Necesidad y Urgencia*

O *Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017* foi o meio pelo qual Mauricio Macri alterou um total de 12 artigos da *Ley 25.871*. O *Decreto de Necesidad y Urgencia* é um ato do Poder Executivo com força de lei, produzindo efeitos jurídicos diretos que começam a valer imediatamente após sua publicação. Este expediente está previsto no Capítulo III, Artigo 99, inciso 3º da constituição argentina nos seguintes termos:

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

A corte superior argentina (*Corte Superior de Justicia de la Nación*) define mais precisamente que as razões de necessidade e urgência mencionadas pela constituição se tratam da ocorrência de uma destas duas circunstâncias:

a) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ser acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen la reunión o traslado de los legisladores; b) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser inmediata, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes (Avalos, 2012, p. 150).

Segundo a constituição e de acordo com o estabelecido pela *Ley 26.122*, os decretos desta natureza, após expedidos pelo Presidente, devem seguir para discussão em uma comissão bicameral do Congresso Nacional, e em seguida ser rechaçados ou aprovados expressamente por cada uma das câmaras. Nem a constituição nem a *Ley 26.122* estabelecem, no entanto, um prazo para o pronunciamento definitivo das câmaras, e no caso de não haver pronunciamento pela nulidade do decreto, este seguirá vigente, de modo que a isenção das câmaras em se pronunciar equivale também, na prática, à aprovação do decreto.

Embora prevista como uma prática exclusivamente emergencial, o *DNU* se tornou ferramenta recorrente de todos os governos que passaram pelo Executivo no período democrático iniciado em 1983, conforme se vê na tabela abaixo:

Tabela 1: Número de *DNU*s por Presidente

Presidente	Total de <i>DNU</i>s	Tempo de governo	<i>DNU</i>s/mês
R. Alfonsín	10	5 anos e 6 meses	0,15/mês
C.S. Menem	545	10 anos e 5 meses	4,36/mês
F. De la Rúa	73	2 anos	3,04/mês
E. Duhalde	154	1 ano e 4 meses	9,6/mês
N. Kirchner	270	4 anos e 6 meses	5/mês
C.F. Kirchner	76	8 anos	0,79/mês

M. Macri (dez. 2015 a julho de 2018)	41	2 anos e 7 meses	1,32/mês
--------------------------------------	----	------------------	----------

Fonte: elaborado a partir de Avalos, 2012 e *Sistema Argentino de Información Jurídica*

Portanto, apesar das restrições previstas pela Constituição para manter o poder Executivo afastado da atividade legislativa, a prática política argentina permite ao Executivo desempenhá-la. É certo que há mecanismos pelos quais o Executivo obtém prioridades na definição de agendas em diferentes regimes democráticos, garantindo viabilidade a governos minoritários (Tsebelis, 1997). Alguns autores, no entanto, consideram que o que a prática comum do *DNU* revela mais profundamente, na verdade, é uma capacidade limitada do Congresso em controlar o Executivo no presidencialismo argentino (Sagüés, 2002; Borello, 2004 Moljo, 2007; Avalos, 2012).

O governo Macri, como se pode ver, não se utilizou do expediente do *DNU* com uma frequência que merecesse destaque quando comparado a seus antecessores. Mas alguns dos que assinou geraram particular reação parlamentar e até social. O *DNU 27/2018*, por exemplo, chamado de *Desburocratización y Simplificación*, foi expedido com o objetivo de simplificar regulações e desburocratizar os processos do Estado, visando diminuir os custos de produção da economia. Este *DNU* introduziu de uma só vez nada menos que 170 alterações em 11 áreas da legislatura, segundo fonte jornalística¹⁴, o que lhe rendeu o apelido de “*mega DNU de Macri*”.

O próprio *DNU 70/2017*, que altera a *Ley 25.871*, também se tornou objeto de disputa jurídica e seu resultado pode ter consequências para a jurisprudência e para a prática do uso do *DNU* como ferramenta legislativa. Com a publicação do *DNU 70/2017*, 3 entidades de direitos humanos (*Centro de Estudios Legales y Sociales; Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Colectivo por la Diversidad*), representando ao redor de outras 150, acionaram a Justiça alegando sua inconstitucionalidade. Em outubro de 2017 eles perderam o caso na primeira instância e apelaram. Em março de 2018 uma decisão em segunda instância emitiu parecer favorável às organizações, declarando inconstitucional o decreto, aceitando os argumentos de que não havia demonstração plausível de graves riscos, no tema migratório, que justificasse a necessidade de um *DNU*, e que ademais o decreto feria direitos humanos fundamentais assegurados pela Constituição e pela *Ley 25.871*. A disputa será resolvida em

¹⁴ https://www.clarin.com/politica/mega-decreto-gobierno-simplificar-tramites-bajar-costos-productivos_0_Hyc3xZENz.html

terceira instância, na *Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Comenta-se que o julgamento sobre a constitucionalidade do *DNU 70/2017* poderá incidir sobre a jurisprudência no tema e, eventualmente, sobre a prática política do exercício de legislar pelo Presidente.

Quando perguntado sobre por que o governo não tratou o tema via Congresso, um membro da *Dirección Nacional de Migraciones*, que pediu para não ser identificado, deu a seguinte resposta:

Eso ya sería más una cuestión de opinión, que yo no te la puedo emitir, digamos. No porque no la tengo, digamos, la respuesta... puedo, como argentino, opinar, digamos, de que, bueno, por razones de tiempo, que hay que aprobar el proyecto de ley, se va a demorar muchos meses... Las cosas que ya sabemos. (E-1)

Do ponto de vista de compreender a escolha da alteração legislativa via decreto presidencial como alternativa à via congressual, portanto, esta pode ser explicada pelo duplo constrangimento que o Executivo sofreria se recorresse tratar a alteração da legislação migratória através do Congresso. Como demonstrado, o governo de Macri é minoritário no Congresso (embora tenha melhorado sua situação no fim de 2017), e seu governo depende de costurar apoio com a parcela cooperativa da oposição peronista, o que demanda um complexo jogo de permutas. Ao mesmo tempo, a capacidade das bases sociais de exercer pressão legislativa em defesa da agenda migratória é grande e consolidada desde 2003. Neste contexto, o *DNU* aparece como a solução mais viável e menos custosa para o Executivo eludir o Congresso e impor sua agenda para um tema em que está em desvantagem.

5.2 Condicionantes externos

Com a chegada do governo Macri, existem alterações na estratégia de inserção da Argentina no mundo. Esta seção do artigo trata de refletir sobre os vínculos que unem estas alterações à política migratória. Um primeiro ponto a ser delineado é que a intersecção entre políticas exterior e migratória se encontra especificamente no Mercosul, em função do modelo de integração regional adotado por seus membros entre 2002 e 2015. Por outro lado, após a encerramento do ciclo de governos de esquerda, a política migratória argentina passa a tangenciar a política externa a partir da reaproximação com as grandes potências ocidentais, especialmente com os Estados Unidos, e os temas de segurança que compõem esta agenda.

Desde um ponto de vista construtivista, já foi dito que o debate sobre migrações dentro do Mercosul se conjugou às mudanças de identidade pelas quais o bloco passou a partir de 2002 (Culpi, 2015). Isto é, com a chegada de governos ideologicamente convergentes à esquerda na Argentina e no Brasil, o bloco deixou de ter caráter unicamente econômico e passou a dialogar sobre questões de caráter social, primordialmente com vistas à redução de desigualdades. Este processo, que cunhou o nome de Mercosul Social, era uma tendência cujas origens são anteriores às eleições de Néstor Kirchner e Lula, mas estas foram as presidências responsáveis por sua consolidação definitiva. Neste contexto, o Mercosul aprofunda sua agenda sobre migrações e se torna um difusor de normas migratórias (Culpi e Pereira, 2014). A grande reformulação da política migratória argentina de 2002 em diante, assim, intimamente ligada à preferência dos governos Kirchner, em política externa, pela inserção internacional da Argentina através do Mercosul, e mais ainda, à aderência de agendas sociais ao bloco. O componente migratório do processo de integração regional do período está reconhecido na *Ley 25.871*, que no capítulo I, artigo 28, atribui ao Estado o direito de

establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR.

Um ponto-chave, no entanto, é que este processo de transferência normativa não ocorreu somente no sentido bloco-membro, mas também no sentido membro-bloco. A iniciativa e consolidação de uma agenda migratória dentro do Mercosul partiu e se articulou em torno da Argentina, tendo como principal resultado o Acordo de Livre Residência de 2002. Houve, portanto, uma gestão concomitante entre a alteração das normas migratórias domésticas da Argentina e a regionalização deste modelo. O Mercosul, revestido pelo caráter de Mercosul Social, acatou os valores da normativa argentina. Assim, a política migratória argentina foi *mercosulizada*, e ainda, por se vincular diretamente a instâncias internacionais, foi desnacionalizada (Novick, 2012).

A coincidência de governos de esquerda e seus projetos de desenvolvimento a partir da integração regional, no entanto, não é suficiente para explicar a adoção de uma política migratória voltada para o Mercosul sem que se leve em conta as características específicas dos fluxos migratórios da Argentina. A elaboração da *Ley 25.871* e sua conexão com a normativa

regional tinha como fundamental preocupação o fato de que cerca de 60% da população estrangeira na Argentina provinha de países membros ou associados ao bloco. Como demonstrado na introdução do texto, atualmente a migração intra-regional representa cerca de 80% do estoque total de imigrantes na Argentina.

A chegada da coalizão *Cambiamos* ao poder, em 2015, acarretou transformações para a política exterior para a Argentina, e estas transformações encontram intersecção com a política migratória em dois pontos: na reconfiguração do modelo de integração regional, que reorienta o Mercosul para a dimensão econômica e abandona o ideal de Mercosul Social; e da agenda assumida pela reaproximação com os Estados Unidos e outras potências ocidentais. Embora sejam processos independentes, estes dois eixos se relacionam à mesma visão “globalista” das relações internacionais e de governança econômica ortodoxa.

O mote da política externa de Macri é a “reinserção da Argentina no mundo”. A imagem internacional que busca imprimir é de seu governo como superador de um modelo populista que levava a Argentina ao isolamento. Existe um importante denominador comum entre a política externa e a política doméstica da administração Macri, que é a identidade *anti-kirchnerista*. Neste sentido, o governo buscou construir a ideia de que, à diferença de seus antecessores, a Argentina sob seu governo é um país confiável, pragmático, responsável e conformado aos padrões de governança global.

Esta mudança de estratégia internacional não surpreende dentro da história recente da política externa argentina que, desde a redemocratização (1983), revela comportamento errático entre duas tendências: liberal e alinhada, por um lado, e autonomista e desenvolvimentista por outro (Busso, 2014). Considera-se que a inconstância da política exterior da Argentina se deve à grande influência de fatores domésticos sobre a formulação de política externa (Neto e Malamud, 2015), e que as diferentes estratégias de inserção internacional estão ligadas a dois distintos ideais de desenvolvimento: o de livre-mercado e de diminuição do papel do Estado, contra o de maior participação e controle do Estado em atividades econômicas e mediação de demandas sociais.

Em temas de política externa, os dois modelos divergem da seguinte maneira: a tendência liberal tem preferência pelas potências hegemônicas, especialmente Estados Unidos e Europa, acreditando que a melhor forma de se inserir no mundo é, de maneira realista, aceitar a posição semi-periférica do país no mundo e conseguir os melhores acordos dentro dos termos possíveis. Por outro lado, a tendência autonomista prefere dinamizar as relações com países vizinhos, tem viés latino-americanista, busca intensificar relações com outros países periféricos ou de semi-periferia, e visa aumentar a capacidade internacional e autonomia do país. Os

governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2015) são considerados dentro da segunda tradição, isto é, autonomista e latino-americanista, conectada a um projeto econômico neo-desenvolvimentista (Busso, 2016). Já o governo Macri se pauta na estratégia oposta, liberal, alinhada, ou ainda “ocidentalista” ou “globalista” (Simonoff, 2016).

Analisando especificamente os temas e objetivos da política exterior de Macri, a agenda de segurança é o que tem mais particular relevância para a política migratória. Os temas da agenda internacional de segurança que envolvem diretamente a política migratória, a reaproximação com os EUA e a disputa argentina por conseguir uma vaga na OCDE, são o narcotráfico e a segurança de fronteiras.

Um dos eixos historicamente consolidados da política externa americana para América Latina é a guerra contra as drogas. A agenda bilateral da reaproximação que Macri efetua frente a Barack Obama, e em seguida a Donald Trump, inclui questões de aprimoramento de segurança, treinamento policial, controle fronteiriço e luta contra o narcotráfico. Neste sentido, o governo Macri tomou iniciativas para demonstrar o empenho argentino na matéria. O *DNU 70/2017* vem na esteira deste compromisso, além do decreto *60/2017*, que cria a *Comisión Nacional de Fronteras*, um organismo composto principalmente por forças policiais e de segurança, ao qual se atribui a capacidade de regulamentar sobre o trânsito internacional e fronteiriço com vistas ao combate de delitos.

Outro ponto é a corrida da Argentina na disputa por uma vaga na OCDE. O *Ministerio de Seguridad*, a *Cancillería* e o *Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda* (ao qual pertence a autoridade migratória) justificaram a uma fonte jornalística que o endurecimento dos controles de fronteira e narcotráfico, guarda-chuva sob o qual o governo Macri coloca a política migratória, fazia parte das adequações que a Argentina deveria fazer para buscar uma vaga na OCDE¹⁵. De fato, embora predominantemente focada em questões econômicas, a OCDE apresenta recomendações na área de segurança, a partir do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (*DAC – Development Assistance Committee*). Estas recomendações estão resumidas nos seus manuais de reformas dos sistemas de segurança (OECD, 2007), e destacam aspectos do controle de seguranças de fronteiras e trânsito de pessoas.

É importante notar como estes eventos sugerem que a percepção da Argentina sobre a região sul-americana passa por transformações significativas. Declarando-se explicitamente sobre questões migratórias, por exemplo, a então ministra da *Seguridad* Patricia Bullrich, ao justificar o incremento dos controles migratórios e de fronteira, comentou que era necessário

¹⁵ <https://www.lanacion.com.ar/1919477-el-gobierno-refuerza-la-seguridad-en-todas-las-fronteras>

“ordenar as relações com Paraguai, Bolívia e Peru”¹⁶, deixando claro que os fluxos migratórios advindos destes países são percebidos como problemáticos pelo governo argentino. Este tipo de demonstração, somadas às políticas adotadas, mostra que a Argentina passa a conceber sua própria região como problemática, especialmente com relação aos temas de fronteira, e como fonte ou causa da criminalidade interna.

Neste contexto, o empenho em tomar a dianteira nos esforços pelo incremento da segurança fronteiriça se traduz ao mesmo tempo numa tentativa de colocar a Argentina num lugar privilegiado na definição de agendas para a região e de expressar afastamento dos valores de governo de seus antecessores. Isto é, se por um lado os governos Kirchner quiseram consolidar a liderança da Argentina como principal *agenda-setter* regional no tema de migrações e direitos humanos e integrar seus vizinhos à pauta, o governo Macri busca assumir o papel de líder da agenda de luta contra o narcotráfico e diferenciar-se das nações “coniventes” da região.

Em relação ao Mercosul, a reorientação da política exterior argentina e dos outros países do bloco deixa claro o fim do modelo de integração regional promovida pelos governos anteriores. Assim, o fim das condições sistêmicas que consolidaram a normativa migratória em 2003 deve explicar, ao menos em parte, o deslocamento do espaço de decisão em matéria migratória do nível internacional de volta para o nacional.

A ideia de um Mercosul Social foi definitivamente abandonada, deslocando o foco do bloco para as negociações em andamento dos acordos de livre-comércio com a União Europeia e com a Aliança do Pacífico. O próprio modelo de integração proposto pelo Mercosul vem sendo questionado, ao qual busca-se impor maior flexibilidade, enquanto emerge a preferência por um modelo que se assemelhe à Aliança do Pacífico e aos acordos de livre comércio promovidos pelos Estados Unidos, como o NAFTA (Busso e Zelicovich, 2016).

Existe, neste sentido, uma possível tendência à desinstitucionalização dos mecanismos de integração regional. Suponho que esta preferência venha acompanhada de uma deslegitimação do poder normativo do bloco para além de temas econômicos, de modo que outros temas outrora ligados ao Mercosul passem por um processo de “re-soberanização”. Isto é, embora o Mercosul nunca tenha desfrutado da capacidade de impor normas enquanto entidade supranacional, exerceu papel particularmente relevante no processo de consolidação da política migratória da Argentina enquanto também esta se “regionalizou”. A implicação de

¹⁶ <https://www.infobae.com/politica/2017/01/24/controles-migratorios-patricia-bullrich-vinculo-a-los-extranjeros-con-el-narcotrafico-y-pidio-ordenar-las-relaciones-con-paraguay-peru-y-bolivia/>

um arrefecimento normativo no bloco para a política migratória é que com o esfriamento da vontade política em aprofundar normas comuns, o Estado reassume sua posição “natural” de formulador da política migratória, tendendo a decidir unilateralmente sobre o tema.

6. Conclusões

Visto pelo enfoque teórico dos modelos de governabilidade migratória, o governo de Mauricio Macri reorienta a política migratória e imprime sobre ela um caráter de segurança pública. Mais especificamente, a política migratória de Macri se vincula aos temas do narcotráfico, da violência e da segurança de fronteiras. Esta reorientação se efetiva a partir da nomeação a diretores de funcionários já estabelecidos dentro da área de segurança, da criação de órgãos e programas de segurança de fronteira, do aprimoramento do aparato de vigilância, do aumento no número de operativos de controle e permanência, do encerramento de programas de radicação herdados pelo governo anterior, e principalmente através da alteração da legislação migratória mediante o *DNU 70/2017*.

Esta reorientação, no entanto, não tem origem somente no governo Macri. A autoridade migratória argentina, a *Dirección Nacional de Migraciones*, é um organismo cuja identidade se encontra em constante alternância entre ser um órgão administrativo ou de segurança, de modo que foi possível identificar a existência de demandas internas em defesa de uma ampliação do espectro da segurança, possibilitadas a partir da chegada de um executivo simpático a tais medidas.

Na dimensão doméstica, as decisões em política migratória de Macri, para sua melhor compreensão, devem ser inseridas dentro das disputas partidárias, por um lado, e das relações Executivo-Legislativo por outro. No primeiro caso, observa-se a identidade fortemente anti-*kirchnerista* da coalizção *Cambiamos*, o que incentiva a necessidade da criação de símbolos que afirmem o afastamento dos valores do governo anterior, que em matéria migratória se respaldavam no discurso dos direitos humanos. Deste modo, o governo Macri escolhe mostrar-se “duro” e “intransigente” com a migração “desordenada” e “criminosa”, em oposição à “conivência” da “mão-mole” *kirchnerista*.

No segundo aspecto doméstico, destaca-se o uso do *Decreto de Necesidad y Urgencia* como mecanismo de alteração da legislatura, um hábito recorrente no presidencialismo argentino, que, na prática, permite ao Executivo o exercício de legislar, revelando mais profundamente uma questão que envolve a distribuição dos poderes. O uso deste recurso deve se explicar por dois condicionantes, sendo o primeiro a condição minoritária do governo no

Congresso, e o segundo a ampla capacidade de agência das organizações de defesa dos direitos humanos e dos migrantes perante as casas legislativas, incentivando, portanto, o governo a buscar formas de eludir o Congresso para pautar a agenda migratória nos seus termos.

Do ponto de vista da política externa, o governo Macri também traz novos componentes ideológicos e reorienta a Argentina no mundo, priorizando as relações com potências tradicionais, por um lado, e por outro revisando o modelo de integração regional dos governos anteriores. O ideal de Mercosul Social, que fundamentava a política migratória de seus antecessores, é totalmente abandonado. Estas decisões incidem na política migratória porque a agenda bilateral com os Estados Unidos e a tentativa de se adequar aos parâmetros da OCDE incluem fortes componentes de segurança, os quais Macri busca satisfazer aliando a política migratória às políticas de segurança pública e segurança de fronteiras. Já para a integração regional, ponto de intersecção fundamental entre política migratória e política externa, o governo Macri leva adiante a preferência por um Mercosul flexível e focado em questões econômicas, especialmente como plataforma para negociar o tratado de livre comércio com a União Europeia, e olha adiante para o modelo de integração menos institucionalizado da Aliança do Pacífico. Assim, conforme ocorre uma deslegitimação do modelo de integração adotado pelo Mercosul, é provável que sua capacidade de difundir e manter normas comuns a longo prazo diminua, de modo que os Estados “ressoberanizem” decisões em matérias como a política migratória.

Como reflexão final, acredito que este estudo tenha propiciado uma ilustração mais ou menos clara dos processos que compõem a transformação de uma política pública após uma alternância de governo. Em última instância, todos os agentes políticos traçam a melhor estratégia possível com vistas à sua sobrevivência enquanto tais, assegurando a permanência ou ampliação de posições de poder próprias e de seus aliados. O Estado é uma estrutura complexa, e funcionamento de cada uma de suas inúmeras faculdades depende da composição e indicação de um corpo atuante que, em maior ou menor grau, se renova com a alternância de poder, pois esta renova também o sistema de alianças que assegura o governo.

Talvez o *zeitgeist* da polarização política, comum a tantos sistemas políticos hoje em dia, esteja fazendo desse processo natural da democracia algo profundamente traumático. Na Argentina, o sentimento de clivagem ideológica é tão evidente que ganhou um nome, *la grieta*, literalmente, a rachadura. Durante sua campanha a presidente, Macri soube muito bem se aproveitar do sentimento de anti-*kirchnerismo* difundido após três mandatos que terminaram marcados por grave crise econômica e grandes escândalos de corrupção. Assim, o governo *Cambemos* construiu sua plataforma de governo tão enfaticamente como antítese do

predecessor que o jornal *La Nación* nomeou as reformas de Macri de “*plan de deskirchnerización*” do Estado argentino. Esta investigação teve início em 2016, quando Macri havia sido recém eleito, e foi definitivamente concluída no início de 2019, quando já se sabe que, pelo menos do ponto de vista da recuperação econômica, seu governo não terá capacidade de alcançar os objetivos que propôs. Não que isso ateste necessariamente culpa do atual governo, uma vez que os problemas econômicos e fiscais da Argentina são uma herança maldita já passada há muitas gerações, mas seu agravamento no fim deste mandato serve como sinal de que não ser um governo Kirchner não bastou para que o governo Macri deixasse um legado realmente positivo. A intensificação do sentimento de clivagem ideológica, inflada pela consolidação definitiva das redes sociais como arena eleitoral, com seus discursos rasos e suas informações falsas, condicionou o debate público a se descolar completamente da realidade, e este sim é o grande mal da polarização: acreditar que para ser bom, basta não ser o outro.

Esta história, claro, não é só uma história da Argentina. Boa parte dos países ocidentais passa atualmente por situações semelhantes e, particularmente para o caso brasileiro, acredito que podemos aprender com a experiência dos nossos vizinhos para antecipar, mais ou menos, o que podemos esperar a partir de 2019. Talvez, pudéssemos também compreender a naturalidade das mudanças, compreender o valor de um sistema de governo que permite a alternância de poder e a possibilidade de discordar, compreender o desgaste desnecessário que se gera quando se permite estar constantemente traumatizado pelo desencontro de opiniões, e principalmente, compreender a necessidade absoluta da ação concreta e material na construção do futuro, em lugar da mera retórica compulsiva de afirmação identitária auto-indulgente.

7. Referências bibliográficas

- Aberbach, Joel D.; Rockman, Bert, A. (2002) Conducting and Coding Elite Interviews. *PS: Political Science and Politics* 35, no. 4: 675
- Argentina (2004). Ley 25.871: Migraciones.
- Argentina (2010). Constitución de la Nación Argentina: publicación del Bicentenario - 1a ed. - Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional.
- Aruj, R., Oteiza, E., & Novick, S. (1996). Política migratoria, inmigración real y Derechos Humanos en la Argentina (Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani no.5)
- Avalos, E. (2012). Los decretos de necesidad y urgencia en Argentina: Desde 1853 hasta nuestros días. *Revista de la Facultad de Derecho*, 3(1) – Nueva Serie II.
- Bordazar, L. B. (2008). La nueva política migratoria en Argentina. *Boletín Informativo del CENSUD*.
- Bordazar, L. B. (2012) Avances sobre la construcción de una política migratoria del Mercosur. El caso de Argentina. En: El Mercosur de las políticas públicas regionales, **CEFIR**, Montevideo, Uruguay.
- Borello, R. (2004) Los decretos de necesidad y urgencia: requisitos constitucionales y control judicial. *Cátedra de Derecho Internacional - Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario*.
- Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios internacionales (Santiago)*, 46(177), 9-33.
- Busso, A. (2016). Neoliberal Crisis, Social Demands, and Foreign Policy in Kirchnerist Argentina. *Contexto Internacional*, 38(1), 95-131.
- Busso, A., & Zelicovich, J. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico?. *Revista Conjuntura Austral*, v.7, n.37, p.17-24
- Cammett, Melani (2018) Conducting Field Research in Political Science: Interviewing and Mixed Methods Approaches. Universidade de São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 9th IPSA Summer School: São Paulo.
- Correa, V. A. (2004) La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. In: Giustiniani, Rubén. *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Culpi, L. A., & Pereira, E. A. (2014). Mercosul e políticas de migração: Análise do processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul (1991–2013). In *38th Annual Meeting ANPOCS, Caxambu*.
- Culpi, L. (2015). A Evolução da Política Migratória no Mercosul entre 1991 e 2014. *Conjuntura Global*, 4(3), p. 424-437.
- Daniels, R (2002). *Coming to America: a history of immigration and ethnicity in American life*. 2nd ed. New York : Perennial.

- Durand, V. (2017) Una aproximación a los perfiles sociodemográficos ya la vida en situación de cárcel, de los privados de libertad en establecimientos de ejecución penal de Argentina. Años 2002 a 2016. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina.
- E-1 (2017). Anónimo. Entrevista concedida a Romeu B. Mesquita, 28 nov. 2017
- E-2 (2017). Alfonso, Adriana. Entrevista concedida a Romeu B. Mesquita, 30 nov. 2017
- E-3 (2017). Obeso, Natividad. Entrevista concedida a Romeu B. Mesquita, 13 dez. 2017
- E-4 (2017). Rivadeneyra, Lourdes. Entrevista concedida a Romeu B. Mesquita, 13 dez. 2017
- E-5 (2017). Rubio, Alberto. Entrevista concedida a Romeu B. Mesquita, 15 dez. 2017
- Giustiniani, R. (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires : Prometeo.
- Hampshire, J. (2012) Citizenship, migration, and the liberal state. *Migration and Citizenship: Newsletter of American Political Science Association Organized Section on Migration and Citizenship*, 1 (1). pp. 37-43.
- Hines, Bárbara (2012). El derecho a migrar como un derecho humano: la actual ley inmigratoria argentina. In: *Revista Derecho Público*. Año I – no.2 – Septiembre. Ministerios de Justicia y Derechos Humanos de la Nación: Buenos Aires.
- Kapiszewski, D., MacLean, L. M., & Read, B. L. (2015). *Field research in political science: practices and principles*. Cambridge University Press.
- Linares, M. D. (2017). Política migratoria y capacidad estatal: la Dirección Nacional de Migraciones (República Argentina) entre los años 2004 y 2015. *Polis. Revista Latinoamericana*, (48).
- Lynch, Julia (2013). *Aligning Sampling Strategies with Analytic Goals*. In: *Interview Research in Political Science*, Layna Mosley (ed.) Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Madrid, L.; Ruiz, L. (2011) Procesos migratorios: contrastes entre la legislación migratoria y la política social argentina. *Trabajo Social*, n. 13, p. 111.
- Malamud, A. (2004). El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 14, pp. 137-154.
- Mármora, L. (2002) *Las políticas migratorias internacionales*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 18(35).
- Mármora, L. et al (2011) La participación de la sociedad civil en las políticas públicas y programas sobre migraciones. In: CHIARELLO, Leonir Mario (Ed.) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina*. Scalabrini, NY.
- Mauro, S. (2015). La transformación del sistema político argentino y sus nuevos actores. La construcción propuesta republicana como partido político nacional (2003-2013). *Analecta política*, 5(9 Jul-Dic), 407-430.
- Modolo, V. (2011). Political Inequality of Law: A Comparative Study of Migrant Electoral Rights in Mercosur Countries. *International Journal of sociology*, v. 41, n. 2, p. 94-104.
- Moljo, F. (2007). Los decretos de necesidad y urgencia y el Estado de Derecho. Análisis del caso argentino y breve referencia a la situación en Brasil. *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, (30), 105-115.

- Morales, Diego (2012). Derechos humanos de los migrantes en Argentina: apuntes sobre nuevas perspectivas jurisprudenciales. In: Revista Derecho Público. Año I – no.2 – Septiembre. Ministerios de Justicia y Derechos Humanos de la Nación: Buenos Aires.
- Mosley, Layna (ed.) (2013) Interview research in political science. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Neto, O. A., & Malamud, A. (2015). What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4), 1-27.
- Nicolao, J. (2010). El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. *Convergencia*, 17(53), 205-228.
- Novick, S. (2004) Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. In: Giustiniani, Rubén. Migración: un derecho humano. Buenos Aires: Prometeo.
- Novick, S. (2007) Políticas y actores sociales ante la emigración de argentinos. In: Novick, S. (Ed.), Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de los argentinos (pp. 297-362). Buenos Aires: Catalogos
- Novick, S. (2008) Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). In: Novick, Susana (comp.) Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias. Buenos Aires: Catálogos: 131-151.
- Novick, S. (2012). Transformations and challenges of Argentinean migratory policy in relation to the international context. *Migraciones Internacionales*, 6(3), 206-239.
- OECD. (2007). Oecd Dac Handbook on Security System Reform, The: Supporting Security and Justice. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ollier, M. M. (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina: el caso de la Alianza*. Buenos Aires - Fondo de Cultura Economica.
- Oteiza, E., & Novick, S. (2000). Inmigración y derechos humanos. Política y discurso en el tramo final del menemismo. *Documentos de Trabajo del IIGG*, 14.
- Rubin, Herbert J. and Rubin, Irene S. (2005) Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sagüés, N. P. (2002). El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades. *Ius et Praxis*, 8(1), 429-445. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100023>
- Simonoff, A. (2016). Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. *Conjuntura Austral*, 7(37), 40-51.
- Tansey, Oisín (2007) Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. PSONline: ed. Thousand Oaks, CA: Sage. P. 42-48.
- Tsebelis, G. (1997). Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), 89-117.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2017). Trends in International Migrant Stock: The 2017 revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

ANEXO I

Tabela 2: Estoque de imigrantes por origem, América do Sul (2017)

Origem	Estoque	Percentual sul-americano
Argentina	270.548	6,4%
Bolívia	532.750	12,6%
Brasil	229.014	5,4%
Chile	285.307	6,8%
Colômbia	1.239.978	29,4%
Equador	85.429	2,0%
Guiana	29.051	0,7%
Guiana Francesa	933	0,0%
Paraguai	760.629	18,1%
Peru	486.388	11,5%
Suriname	37.439	0,9%
Uruguai	180.050	4,3%
Venezuela	74.926	1,8%
		Percentual sul-americano/total
TOTAL SUL-AMERICANOS	4.212.442	70,0%
TOTAL	6.015.623	100,0%

Fonte: United Nations, 2017

Tabela 3: Percentual de estrangeiros na população, América do Sul (2015)

País	Percentual
Argentina	4,81
Bolívia	1,33
Brasil	0,34
Chile	2,62
Colômbia	0,28
Equador	2,4
Guiana	2,01
Paraguai	2,36
Peru	0,29
Suriname	8,63
Uruguai	2,09
Venezuela	4,51
Média	2,639167

Fonte: United Nations, 2015

Tabela 4: População estrangeira, Argentina

Ano do censo	População total	Pop. estrangeira total	% estrangeiros/pop. total	Pop. estrangeira não-limítrofe	% pop. não-limítrofes/pop. total	Pop. estrangeira limítrofe	% pop. estrangeira limítrofe/pop. total	% limítrofes/pop. estrangeira total
1869	1.737.076	210.189	12,1%	168.970	9,7%	41.360	2,4%	19,7%
1895	3.954.911	1.004.527	25,4%	890.946	22,5%	115.892	2,9%	11,5%
1914	7.885.237	2.357.952	29,9%	2.184.469	27,7%	206.701	2,6%	8,8%
1947	15.893.827	2.435.927	15,3%	2.122.663	13,4%	313.264	2,0%	12,9%
1960	20.010.539	2.604.447	13,0%	2.137.187	10,7%	467.260	2,3%	17,9%
1970	23.390.050	2.210.400	9,5%	1.676.550	7,2%	533.850	2,3%	24,2%
1980	27.947.447	1.912.217	6,8%	1.149.731	4,1%	753.428	2,7%	39,4%
1991	32.615.528	1.628.210	5,0%	811.032	2,5%	817.428	2,5%	50,2%
2001	36.260.130	1.531.940	4,2%	608.695	1,7%	923.215	2,5%	60,3%
2010	40.117.196	1.805.957	4,5%	560.903	1,4%	1.245.054	3,1%	68,9%
2017	44.044.811*	2.164.524**	4,9%	615.806**	1,4%	1.548.718**	3,5%	71,6%

Fonte: INDEC. *: estimativa do INDEC. **: estimativa da ONU

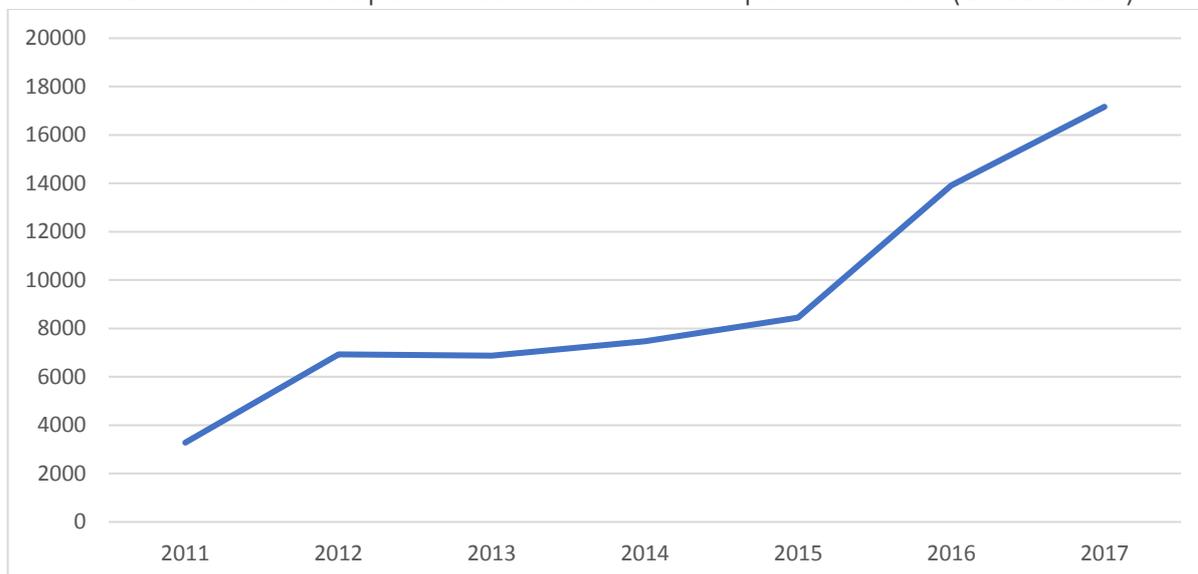
Tabela 5: Estoque de estrangeiros por origem, Argentina (2017)

Origem	Estoque	% total
Limítrofes	1.548.718	71,6%
Bolívia	434.759	20,1%
Brasil	50.621	2,3%
Chile	221.109	10,2%
Paraguai	704.503	32,5%
Uruguai	137.726	6,4%
Não limítrofes sul-americanos	213.887	9,9%
Colômbia	8.963	0,4%
Equador	990	0,0%
Peru	202.643	9,4%
Venezuela	1.286	0,1%
Guiana	0	0,0%
Guiana Francesa	0	0,0%
Suriname	5	0,0%
Sul-americanos	1.762.605	81,4%
Não sul-americanos	401.919	18,6%
Total	2.164.524	100,0%

Fonte: United Nations, 2017

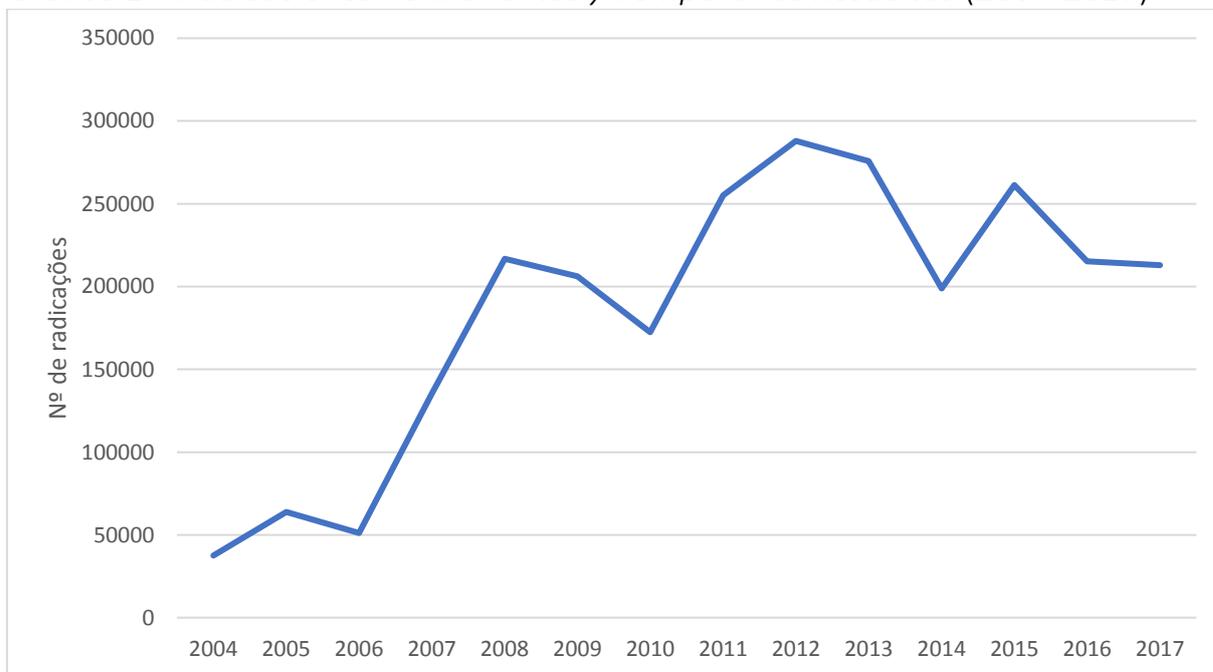
ANEXO II

Gráfico 1 - Número de operativos de controle de permanência (2011-2017)



Fonte: *Dirección Nacional de Migraciones*

Gráfico 2 – Radicações Permanentes y Temporarias Resueltas (2004-2017)



Fonte: *Dirección Nacional de Migraciones*

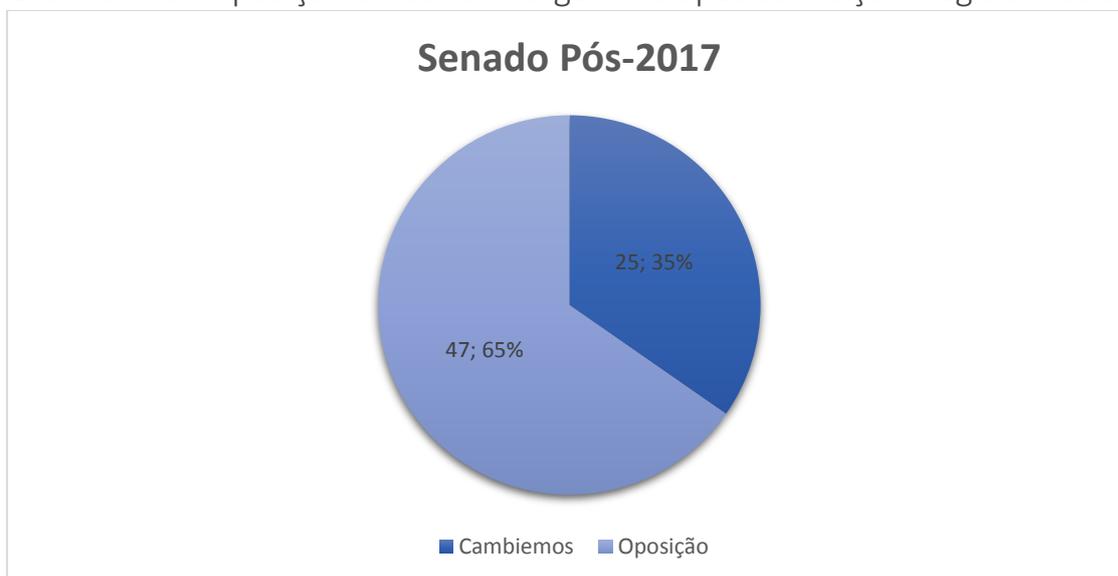
ANEXO III

Gráfico 3: Composição do Senado argentino antes das eleições legislativas de 2017



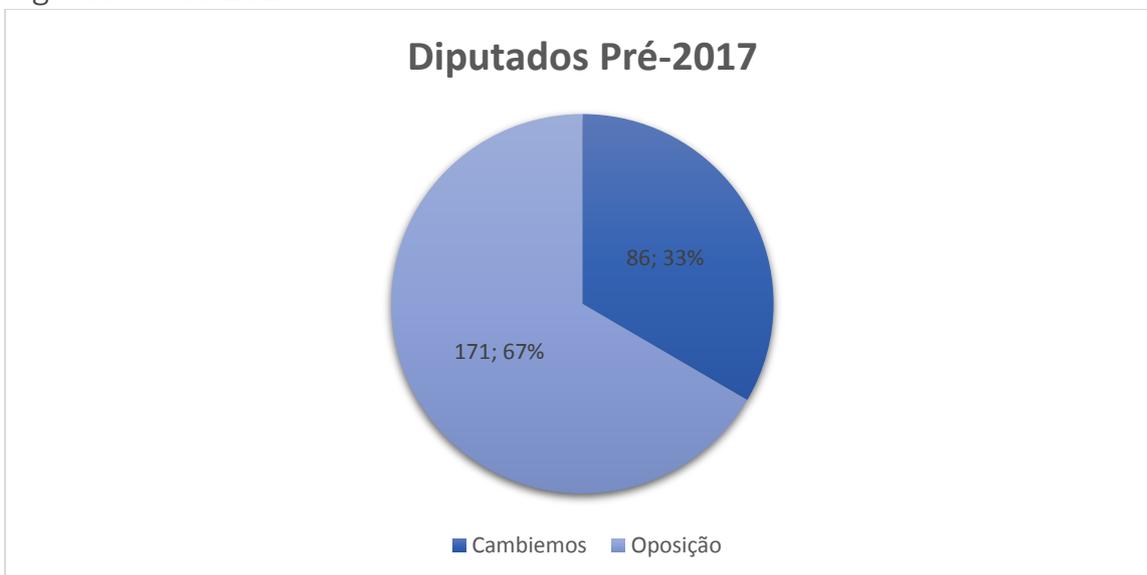
Fonte: *La Nación; Congreso de la Nación Argentina*

Gráfico 4: Composição do Senado argentino após as eleições legislativas de 2017



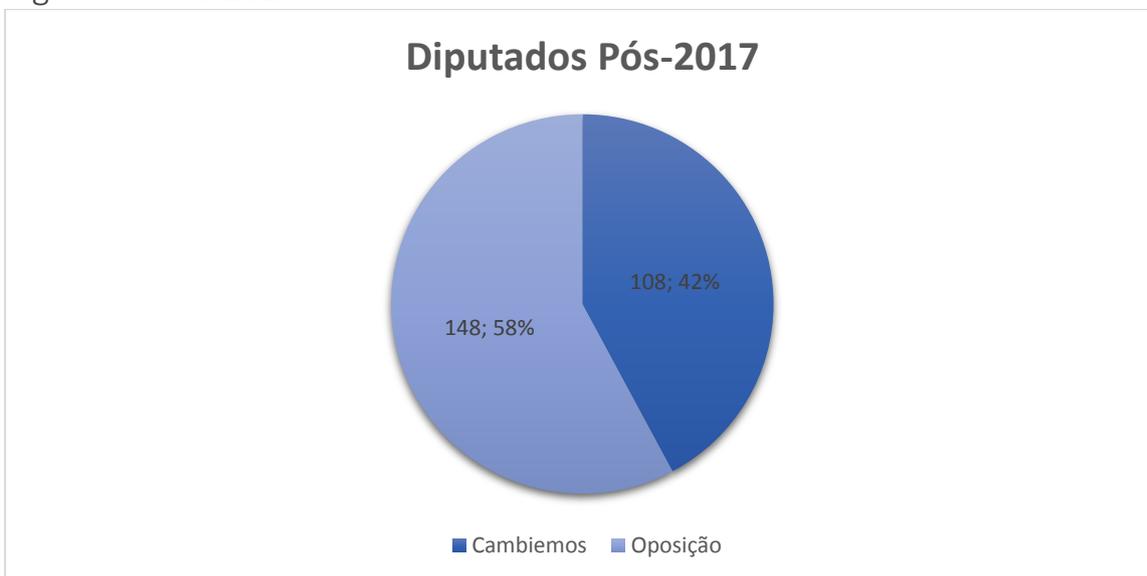
Fonte: *Congreso de la Nación Argentina*

Gráfico 5: Composição da Câmara dos Deputados argentina antes das eleições legislativas de 2017



Fonte: *La Nación*; *Congreso de la Nación Argentina*

Gráfico 6: Composição da Câmara dos Deputados argentina após as eleições legislativas de 2017



Fonte: *Congreso de la Nación Argentina*