



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Paulo Roberto Ferreira

**O MERCOSUL E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS: um estudo sobre a migração
mercosulina como constitutiva da Integração Regional**

Florianópolis
2021

Paulo Roberto Ferreira

**O MERCOSUL E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS: um estudo sobre a migração
mercosulina como constitutiva da Integração Regional**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em
Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a
obtenção do título de Doutor em Direito
Orientadora: Prof. Dra. Karine de Souza Silva

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ferreira, Paulo Roberto

O MERCOSUL E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS : um estudo sobre a migração mercosulina como constitutiva da Integração Regional / Paulo Roberto Ferreira ; orientadora, Karine de Souza Silva, 2021.

198 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. MERCOSUL. 3. Migração. 4. Integração Regional. I. Silva, Karine de Souza. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Paulo Roberto Ferreira

**O MERCOSUL E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS: um estudo sobre a migração
mercosulina como constitutiva da Integração Regional**

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Dra. Karine de Souza Silva
Presidente
UFSC

Profa. Dra. Danielle Annoni
UFPR

Prof. Dr. Rogério Santos da Costa
UNISUL

Prof. Dr. Marcio Roberto Voigt
UFSC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de Doutor em Direito.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito

Profa. Dra. Karine de Souza Silva
Orientadora

Florianópolis, 2021

**Dedico esse trabalho à minha Família, e ao seo Vardeli João Olivio e
à dona Elisabete Cachoeira Olivio**

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora, amiga e confidente Dra. Karine de Souza Silva por me mostrar a alegria e a missão da docência, pelas longas e produtivas horas de conversas, pela confiança, por inúmeras oportunidades, conselhos, indicações bibliográficas e por permitir que eu faça parte do seu círculo de fraternidade, da corrente do bem, da boa e justa luta. Agradeço ao professor e amigo Dr. Rogério Santos da Costa, por sempre me inspirar enquanto cidadão, pai e professor. Agradeço ao Eirene (Centro de Pesquisas e Práticas Pós-coloniais e Decoloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional da UFSC), em especial a Thalia Pasetto, pela convivência e aprendizado na Pastoral do Migrante de Florianópolis.

Agradeço à professora Dra. Christiane Stallaert e à sua família pelo acolhimento fraterno em Bruxelas, e agradeço à Universidade da Antuérpia pela oportunidade de fazer um intercâmbio de estudos com bolsa do programa Erasmus+ da União Europeia, no primeiro semestre de 2019. Agradeço à professora Dra. Danielle Annoni e ao Professor Dr. Márcio Voigt pela leitura crítica o trabalho e pelas importantes correções e sugestões.

Por fim, agradeço ao PPGD, e aos professores pelas aulas proferidas com primazia e excelência durante o doutorado.

“O imigrante será para vocês um concidadão: você o amará como a si mesmo”. Lv. 19, 34

RESUMO

A presente tese tem como objetivo geral investigar se o fenômeno da migração no Cone Sul atravessa o MERCOSUL, se colocando como um objeto de pesquisa propulsor e ontologicamente anterior à integração regional, assim como o comércio entre os países do bloco. Com isso, busca também reposicionar o tema da migração intrarregional no MERCOSUL nos estudos sobre a bloco do Cone Sul, conferindo centralidade à questão. A hipótese da presente Tese é a de que as conquistas regulatórias sobre o tema da migração mercosulina, desde a criação do MERCOSUL, são uma continuidade do processo de migração que já estava em curso e das tentativas legais que os governos lançavam mão para lidar com o fenômeno. A Tese está dividida em três partes. Na primeira o MERCOSUL, suas crises e abordagens acadêmicas são discutidas criticamente, com o intuito de preparar espaço para a centralidade da migração como tema e fenômeno resiliente na região e, portanto, no bloco. Na segunda parte é realizado um apontamento histórico da migração internacional na América do Sul, com foco nos países do Cone Sul, a partir da década de 1950 até a década de 1980 e uma discussão do MERCOSUL SOCIAL. Em seguida, por fim, é apresentado os avanços na legislação migratória do MERCOSUL, com enfoque no Acordo de Residência e evidenciando como a agenda da migração perpassa o bloco, na prática e no direito da integração, tendo como base um estudo de caso da migração de mercosulinos para Florianópolis e região.

Palavras-chave: Integração Regional, MERCOSUL, Migração.

RESUMEM

La presente tesis tiene como objetivo general investigar si el fenómeno migratorio en el Cono Sur atraviesa el MERCOSUR, situándose como objeto de investigación propulsor y ontológicamente previo a la integración regional, así como al comercio entre los países del bloque. Con ello, también se busca reposicionar el tema de la migración intrarregional en el MERCOSUR en los estudios sobre el bloque del Cono Sur, dándole centralidad al tema. La hipótesis de esta tesis es que los logros normativos en el tema migratorio del Mercosur, desde la creación del MERCOSUR, son una continuación del proceso migratorio que ya estaba en marcha y de los intentos jurídicos que los gobiernos realizaron para enfrentar el fenómeno. La tesis se divide en tres partes. En el primero, MERCOSUR, se discuten críticamente sus crisis y planteamientos académicos, con el objetivo de preparar espacios para la centralidad de la migración como tema y fenómeno resiliente en la región y, por ende, en el bloque. En la segunda parte, se hace un apunte histórico de la migración internacional en América del Sur, centrándose en los países del Cono Sur, desde la década de 1950 a la de 1980, y una discusión sobre el MERCOSUR SOCIAL. Luego, finalmente, se presentan los avances en la legislación migratoria del MERCOSUR, centrándose en el Acuerdo de Residencia y mostrando cómo la agenda migratoria permea al bloque, en la práctica y en la ley de integración, a partir de un estudio de caso de la migración de mercosulianos a Florianópolis y región.

Palabras-clave: Integración Regional; MERCOSUR; Migración

ABSTRACT

The present thesis has as general objective to investigate whether the phenomenon of migration in the Southern Cone crosses MERCOSUR, placing itself as a propelling research object and ontologically prior to regional integration, as well as trade between the countries of the bloc. With this, it also seeks to reposition the issue of intraregional migration in MERCOSUR in studies on the Southern Cone bloc, giving centrality to the issue. The hypothesis of this thesis is that the regulatory achievements on the issue of Mercosur migration, since the creation of MERCOSUR, are a continuation of the migration process that was already underway and of the legal attempts that the governments made to deal with the phenomenon. The thesis is divided into three parts. In the first, MERCOSUR, its crises and academic approaches are critically discussed, with the aim of preparing space for the centrality of migration as a resilient theme and phenomenon in the region and, therefore, in the bloc. In the second part, a historical note of international migration in South America is made, focusing on the Southern Cone countries, from the 1950s to the 1980s, and a discussion of SOCIAL MERCOSUR. Then, finally, advances in MERCOSUR migration legislation are presented, focusing on the Residency Agreement and showing how the migration agenda permeates the bloc, in practice and in the law of integration, based on a case study of migration from *mercosulians* to Florianópolis and region.

Keywords: Regional Integration, MERCOSUR, Migration

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Migrantes mercosulinos/as de longo termo registrados/as na Polícia Federal entre 2011 e 2018, por ano de entrada.....	143
Figura 2 - Atendimentos por país (julho/2013 – julho/2015).....	153
Figura 3 – Principais nacionalidades atendidas, por porcentagem (2016-2017).....	155
Figura 4 - Escolaridade dos/as mercosulinos/as (2016-2017).....	157
Figura 5 - Faixa etária dos/as migrantes mercosulinos/as (2016- 2017).....	157
Figura 6 - Principais nacionalidades atendidas (abril/2018 a abril/2019).....	158
Figura 7 - Principais nacionalidades atendidas considerando-se Mercosul em separado (abril/2018 a abril/2019).....	160
Figura 8 - Principais nacionalidades atendidas considerando-se Mercosul em separado (abril/2018 a abril/2019).....	162
Figura 9 - Local de residência das/os mercosulinas/os (abril/2018 a abril/2019)....	163
Figura 10 - Demanda dos/as mercosulinos/as (abril/2018 a abril/2019).....	164
Figura 11 - Principais nacionalidades atendidas (Out/2019 a Mar/2020).....	165
Figura 12 - Representatividade dos/as mercosulinos/as dentre as/os imigrantes (Out/2019 a Mar/2020).....	166
Figura 13 - Faixa etária dos/as mercosulinos/as (Out/2019 a Mar/2020).	168
Figura 14 - Escolaridade dos/as mercosulinos/as (Out/2019 a Mar/2020).	169
Figura 15 - Empregabilidade das/os mercosulinos/as (Out/2019 a Mar/2020).....	170
Figura 16 - Renda das/os imigrantes mercosulinas/os (Out/2019 a Mar/2020).	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - População estrangeira de alguns países da América do Sul residentes na Argentina (Por Milhões de Pessoas).....	90
Quadro 2 - Número de migrantes de longo termo registrados/as na Polícia Federal entre 2011 e 2018, por ano de entrada.....	140
Quadro 3 - Migrantes mercosulinos/as de longo termo registrados/as na Polícia Federal entre 2011 e 2018, por ano de entrada.....	141
Quadro 4 - Representatividade dos/as mercosulinos/as de acordo com a nacionalidade (2016-2017).....	156
Quadro 5 - Representatividade das nacionalidades mercosulinas (Out/2019 a Mar/2020).....	167
Quadro 6 - Porcentagem de mercosulinos/as entre o total de imigrantes 1997-2020	173

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ALBA- Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
- CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CMC – Conselho do Mercado Comum
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- EUA – Estados Unidos da América
- FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
- FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
- IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
- ISM – Instituto Social do MERCOSUL
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- NRT – Nova Teoria do Regionalismo (New Regionalism Theory).
- ONG – Organização Não-Governamental
- PARLASUL – Parlamento do Mercosul
- PEAS – Plano Estratégico de Ação Social
- PROSUL – Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
- SUS - (Sistema Único de Saúde)
- UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2 A REGULAMENTAÇÃO DA IMIGRACAO MERCOSULINA COMO OBJETO DO DIREITO DA INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL	20
2.1 O MERCOSUL VOLUNTARISTA E O MERCOSUL QUE INTEGRA.....	20
2.1.1 O MERCOSUL Liberal	23
2.1.2 O MERCOSUL Social.....	28
2.2 CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DO MERCOSUL EM TEMPOS DE REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO	39
2.2.1 Breve Reflexão Sobre Novos Rumos Do Regionalismo Sul-Americano.....	56
2.3 A IMIGRACAO COMO FENÔMENO CONSTITUTIVO DO MERCOSUL	57
2.4 A HIPÓTESE DA TESE: A REGULAMENTAÇÃO DA MIGRAÇÃO NO CONE SUL (E AMÉRICA DO SUL) ATRAVESSA O MERCOSUL.....	58
2.5 AS TEORIAS CLÁSSICAS DE INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL	59
2.5.1 O Construtivismo na Integração Regional.....	65
2.6.2 A perspectiva Pós-colonial na Integração Regional	76
2.6 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS DO CAPÍTULO.....	83
3 A EVOLUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO MIGRATÓRIA NO MERCOSUL.....	85
3.1 OS FLUXOS E AS POLÍTICAS MIGRATÓRIOS NA AMÉRICA DO SUL APÓS 1950.....	85
3.2 A MIGRAÇÃO INTRARREGIONAL NO CONE SUL ANTES DO MERCOSUL	89
3.3 A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA UNIÃO EUROPEIA E NA UNIÃO AFRICANA	103
3.3.1 O Direito De Residência Na União Europeia.....	113
3.3.2 A Livre circulação de Pessoas na Integração Africana	118

3.4 A QUESTÃO MIGRATÓRIA NOS PRIMÓRDIOS DO MERCOSUL.....	121
4 ESTUDO DE CASO: A IMIGRAÇÃO MERCOSULINA NA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS.....	134
4.1 BREVE HISTÓRICO E TENDÊNCIAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL E EM SANTA CATARINA	135
4.2 LEGISLAÇÕES PERTINENTES À MIGRAÇÃO MERCOSULINA	143
4.4 ACORDO BILATERAL BRASIL X ARGENTINA.....	148
4.5 ACORDO BILATERAL BRASIL X URUGUAI	149
4.6 O/A MERCOSULINO/A EM FLORIANÓPOLIS E REGIÃO	150
4.7 PASTORAL DO MIGRANTE (1997-2012).....	151
4.8 PASTORAL DO MIGRANTE (JULHO/2013 – JULHO/2015)	152
4.9 PASTORAL DO MIGRANTE E EIRENÈ-NAIR (2016-2017).....	154
4.10 CRAI-SC/EIRENÈ-NAIR (ABRIL/2018 – ABRIL/2019).....	158
4.11 DPU/EIRENÈ-NAIR (OUTUBRO/2019 – MARÇO/2020).....	164
4.12 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO	172
CONCLUSÃO	178
REFERÊNCIAS	180

1. INTRODUÇÃO

A Migração *intracone sul* é, obviamente, anterior à criação do MERCOSUL. No entanto, estudos recentes, ao apontarem avanços na legislação de migração mercosulina, conferem centralidade ao MERCOSUL e às normas de governança migratória do bloco¹. Esta Tese propõe a inversão dessa ordem. A centralidade ontológica é do próprio movimento migratório intra-conesul, que se aproveitou do MERCOSUL para se consolidar. A migração intra-conesul (que pode ser chamada também de mercosulina,) *atravessa*² o MERCOSUL e os intentos de integração regional.

Para tal intento, a presente tese tem como objetivo central investigar se a migração mercosulina intra-bloco e sua regulamentação, que possui como pilar, atualmente, o Acordo de Residência do MERCOSUL, é constitutiva da integração regional na região. Por “parte constitutiva”, entende-se como algo que se torna essencial na integração, assumindo características que comprometam o processo caso não avancem, ou sejam descontinuado, pois atravessa o processo. A hipótese da Tese é que a migração interna no MERCOSUL e seu avanços em termos de acesso a direitos e evolução jurídica se tornam parte essencial da integração, por vezes claudicante, no MERCOSUL. Ao contrário das várias iniciativas e movimentos intergovernamentais, o tema da migração no bloco paulatinamente assumiu

¹ Como, por exemplo, STEFONI, Carolina. Panorama de la migración internacional en América del Sur. **Serie Población y Desarrollo** No.123 54 p. CEPAL. 2008. Disponível em

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43584> / Brunat, L., & Artola, J. Circulación de Personas e Integración Regional ¿Dónde está Mercosur? **Análisis Real Instituto Elcano ARI**, 43. 2015. Disponível

<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/64257> / CULPI. Ludmila Andrzejewski. **Mercosul e Políticas**

Migratórias: Processo De Transferência De Políticas Públicas Migratórias Pelas Instituições Do Mercosul Ao Brasil, Argentina, Paraguai E Uruguai (1991-2016). Doutorado em Políticas Públicas (2017). Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/46271>

² O termo “atravessa” é tomado emprestado de SILVA, Karine de Souza, *in* ‘A mão que afaga é a mesma que apedreja’: Direito, Imigração e a perpetuação do Racismo Estrutural no Brasil. *Revista Mbote*, Salvador, Bahia, v. 1, n.1, p.020-041. jan./jun., 2020. Disponível em:

<https://www.revistas.uneb.br/index.php/mbote/article/view/9381>. No artigo, a professora Silva afirma: “O conceito de racismo estrutural nos dá a possibilidade de entender que todas as relações sociais, políticas, econômicas e institucionais no Brasil são atravessadas pela raça” e que “[a] migração é um tema atravessado pela raça”. Defende-se nessa Tese que o MERCOSUL é um processo de integração atravessado pela imigração intrarregional no Cone Sul e na América do Sul.

protagonismo com pressões da sociedade civil e não ficou refém das políticas externas que os governos momentâneos imprimiam na Organização. O resultado é que atualmente a migração interna do bloco atingiu pontos de não retorno e foi incorporada nas práticas burocráticas e legislações internas dos Estados–partes, a despeito das críticas existentes e das melhorias urgentes. De forma geral, mas partindo do objetivo central, a tese defende também que a migração intra–mercosul é um objeto de estudo para a integração na região, ao contrário de iniciativas mais flexíveis que dependem dos governos provisórios que guiam o bloco.

Não há consenso entre os estudiosos sobre o que é e para onde vai o MERCOSUL³. A despeito de inúmeras pesquisas e abordagens teóricas, paira grande dificuldade em tatear o MERCOSUL como um objeto de estudo que não se confunda com o que governantes dos Estados Membros estão fazendo com o bloco numa determinada época. As instituições, os objetivos econômicos, o Parlasur, o Direito do bloco em geral, entre outros, são escopos altamente maleáveis pelo peso que a diplomacia presidencial assume no processo. Nessa esteira, é pacífico o diagnóstico do MERCOSUL e suas crises, além das incongruências entre a prática e o proposto no Tratado de Assunção⁴. Mas, como bem leciona Daniela Perrota⁵, a integração não fracassa nem morre. Pelo contrário, se mostra resiliente e adaptável aos rumos sinuosos. No caso do MERCOSUL, o projeto se mantém vivo, apesar dos vários obituários da academia, da imprensa e dos políticos⁶.

No entanto, essa capacidade do bloco em se reconfigurar diante das intempéries é problemática quando nos perguntamos o que do MERCOSUL sobrevive às bruscas mudanças na sua trajetória. Dito de outra forma, o que do MERCOSUL se sustenta e o porquê, mesmo quando os governos dos Estados membros se alteram e imprimem novos rumos para a

³ Ver, por exemplo: CAETANO, Gerardo. **¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR?** Contextos y desafíos de la encrucijada actual. Relaciones Internacionales. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM. Nº 30. Octubre 2015 - Enero 2016 / BOTTO, Mercedes. La integración regional en América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada. **Relaciones Internacionales**; vol. 25, no. 51. 2006

⁴ MDIC. **Tratado de Assunção**. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf. Acesso em 11 mar. 2017.

⁵ PERROTA, Daniela. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. Em Llenderroz, Elsa (ed.), **Teoría de Relaciones Internacionales**, pp. 197-252. Buenos Aires: Eudeba. Disponível em https://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio._De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales. Acesso em 18 fev. 2017.

⁶ Por exemplo, EL PAIS. Mercosur "está muerto" como bloque económico según industriales de Brasil (2013) . Disponível em: <http://www.elpais.com.uy/informacion/mercosur-muerto-bloque-economico-segun.html>. Acesso em 15 fev. 2017.

integração. O que, por exemplo, restou ou restará do período chamado de MERCOSUL social, gestado por governos de esquerda na década passada, no atual cenário de governos de direita?

Aqui, faz-se necessário introduzir a importância da coesão social na integração regional. A suspeita da presente tese é que a agenda da migração intra–mercosul, revigorada por essa faceta social citada, resistirá e permanecerá evoluindo na integração do Cone Sul, a despeito da interrupção de outras iniciativas de cunho progressista engendradas por governos do bloco.

A União Europeia representa o exemplo mais evidente disso com seu processo de livre circulação de pessoas. No velho continente as fronteiras internas foram flexibilizadas para que o cidadão da União possa se mover livremente, dinamizar o Mercado Comum e promover a coesão social. Como veremos, na exitosa integração europeia, a migração intra–bloco é parte fulcral do processo para criar uma fronteira externa comum. Na União Africana, também é possível afirmar que a migração no Continente é parte essencial para a solução de inúmeros problemas humanitários que afligem a integração africana.

Diante disso, a pergunta de pesquisa da presente Tese é a seguinte: a migração mercosulina é constitutiva do processo de integração regional no Mercosul?

Para responder a pergunta de pesquisa e sustentar a hipótese central, a presente tese está dividida em três capítulos.

No primeiro capítulo é apresentada a problematização central da Tese. Durante as primeiras décadas do século XXI se convencionou-se chamar de regionalismo pós-hegemônico. Ancorado numa revisão de literatura baseada em Hettne e Söderbaum (1998) Gerardo Caetano (2011, Rigirozzi e Tussie (2012), Serbin, Di Martinez e Ramanzini (2012), Malamud (2013), Perrota (2018) entre outros, além dos teóricos das teorias europeias dominantes (intergovernamentalismo, neofuncionalismo) de integração regional e da perspectiva crítica do Pós-colonialismo, o capítulo aponta as disfuncionalidades das lentes teóricas dominantes em explicar a integração regional no MERCOSUL para além do breve contexto político recortado por elas. Mesmo leituras mais ousadas da integração regional, a partir de regimes internacionais inspiradas em Keohane (1976) ou no Construtivismo de Wendt (1992) não se mostram estáveis para explicar as oscilações da integração no Cone Sul. No capítulo é discutida a empolgação com o Mercosul Social em contraste com o Mercosul Liberal enquanto visões de integração que variam conforme mudam os governos dos países do bloco. Diante disso, é sugerida a resposta provisória do problema: a imigração mercosulina como parte constitutiva da integração e como tema essencial de estudos integracionistas enquanto objeto de estudo que se

descola da dependência intergovernamental do bloco, se tornando uma variável, em certos momentos, independente.

Adiante, num segundo momento o capítulo aborda a letra do Acordo de Residência e a expectativa normativa gerada, partindo da história da migração no bloco. O objetivo desse capítulo é evidenciar como a migração é um fenômeno que atravessa a integração no Cone Sul. Para evidenciar a centralidade da migração, apresenta-se o papel que a agenda tem na União Europeia e na União Africana. E em seguida é dado destaque as regulamentações de migração no MERCOSUL.

O acordo de Residência, facilitou a recepção de imigrantes oriundos dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile. O compromisso visou “solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados Partes e Países Associados na região, a fim de fortalecer os laços que unem a comunidade regional”. Ressalta-se que entre os beneficiários estão os imigrantes que já se encontram nos Países de recepção. Essas pessoas podem, ao adquirir residência, trabalhar ou realizar qualquer atividade remunerada com similares condições que os nacionais – um grande avanço no que tange à migração de mão de obra. Outro ponto relevante propiciado pelo acordo foi o direito garantido aos filhos dos migrantes. Estes passam ter o direito, imediatamente após o nascimento, à nacionalidade do País em conformidade com a legislação interna, além de todos os mesmos benefícios que os filhos dos nacionais. Nesse caso, o ganho social crucial é que esses direitos são garantidos independentemente se os pais migrantes estão ou não com sua situação legalizada. O Acordo também comporta avanços na área da Previdência, envio de divisas e extensão de direito aos familiares, etc. No geral, portanto, temos um texto que traz benefícios cruciais aos migrantes intra-bloco, pelo menos na letra do Direito da Integração no MERCOSUL.

Já em um terceiro momento, no capítulo derradeiro, é apresentada a discrepância entre as vantagens que o acordo promete com a realidade vivida pelos migrantes alvos na cidade de Florianópolis a partir da experiência na Pastoral do Migrante. A esta altura serão descritas as dificuldades dos migrantes mercosulinos, suas condições de vulnerabilidade e, sobretudo, a incapacidade do poder público em oferecer serviços e suporte para que as normas do Acordo sejam aplicadas. No entanto, apesar dessas discrepâncias, é distintivo que a agenda da migração mercosulina já possa ser recortada e analisada localmente, indicando a pujança desse fenômeno como constitutivo da integração, pois a atravessa.

Em síntese, nesse capítulo será problematizada, de forma crítica, a relação entre os benefícios idealizados a partir do Acordo e situação real dos migrantes mercosulinos em

Florianópolis. No entanto, a hipótese da tese se confirma: a agenda de migração mercosulina é constitutiva da Integração diante das tensões políticas do bloco.

A pesquisa da presente tese possui metodologia qualitativa nos capítulos 1 e 2 e qualitativa e quantitativa no capítulo 3, tendo como base o estudo de caso da migração mercosulina na região de Florianópolis. O método de estudo de caso busca analisar unidades de maneira aprofundada. As hipóteses aqui arroladas possuem base metodológica dedutiva, conforme os critérios de falseabilidade da Filosofia da Ciência. O marco teórico é crítico, pontuando as limitações das teorias dominantes em explicar os fenômenos recortados e as consequências para as pessoas marginalizadas nos textos que partem de abordagens epistêmicas dominantes.

A pesquisa surgiu da verificação das necessidades que os Migrantes mercosulinos tinham ao procurar apoio na Pastoral do Migrante na Arquidiocese de Florianópolis. A partir de um projeto de extensão inovador liderado pela professora Dra. Karine de Souza Silva, junto à Pastoral do Migrante, foi possível analisar e pesquisar, a partir de conversas, relatos e demandas diretas dos migrantes, informações qualitativas e quantitativas das suas condições e situações de vulnerabilidade. A partir disso, a pesquisa investigou o papel que o poder público da cidade deveria assumir no acolhimento desses migrantes, diante do protagonismo que a Pastoral ganhava ao receber e atender cada vez mais migrantes. Em seguida, os dados receberam tratamento teórico e foram comparados com o que é almejado pelo Acordo de Residência dos Estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile, tendo como caso a condição dos migrantes mercosulinos em Florianópolis.

2 A REGULAMENTAÇÃO DA IMIGRAÇÃO MERCOSULINA COMO OBJETO DO DIREITO DA INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL

O presente capítulo parte de uma reflexão teórica-crítica para propor uma nova lente de recorte de estudo do MERCOSUL, focado em fenômenos e agenda que possuem a capacidade de emergir e persistir como parte da Integração do Cone Sul, mesmo diante das tensões e dispersões políticas do bloco.

2.1 O MERCOSUL VOLUNTARISTA E O MERCOSUL QUE INTEGRA

Voluntarismo significa o pensamento “que concede à vontade primazia sobre o entendimento”⁷. MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) voluntarista se refere às iniciativas políticas que dependem da constante vontade dos seus causadores para sobreviverem no processo. No curso dessas definições, os estudos voluntaristas, citados no decorrer desse tópico, sobre o Mercosul são marcados pela desconsideração da dependência que o objeto de estudo abordado tem desses agentes políticos. Nesse caso, em razão disso, desconfia-se que há problemas em sustentar seguramente que essas análises acadêmicas pertencem ao domínio da Integração Regional no Cone Sul. Como será exposto ao longo desse capítulo, defende-se, aqui, que o que integra no Mercosul, integra para além da permanência de conjunturas de governos. As práticas que assumem rotas de decadência e encolhimento quando há alternâncias de coalizões ideológicas na condução da integração mercosulina são menos parte da Integração Regional do que da Política Externa dos Estados membros.

Em quase trinta anos, o Mercosul passou por vários relançamentos. Todos idealmente alinhados com os governos de cada época. Presidentes liberais construíram o MERCOSUL liberal, com vistas à integração dos mercados e uma tarifa externa comum. Presidentes de esquerda projetaram o MERCOSUL Social, que promoveria o desenvolvimento solidário e compartilhado. Como veremos a adiante, a literatura acadêmica acompanhou essas orientações políticas⁸.

Na primeira década de vida do bloco proliferaram análises inspiradas nas teorias clássicas da integração europeia (Funcionalismo e Intergovernamentalismo) e das etapas

⁷ "voluntarismo", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/voluntarismo> [consultado em 05-05-2019].

⁸ Como pode-se ler em CAETANO, Gerardo. Albuquerque, Carolina [et. al] MERCOSUR : 20 años Montevideo : CEFIR, 2011

graduais de Béla Balassa (Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum)⁹. Já na segunda metade, pós 2006, na confluência de líderes de esquerda, textos entusiastas apontavam para uma época de regionalismo pós–hegemônico (sem influências dos EUA) e de integração autônoma pós–neoliberal¹⁰.

A partir da derrocada dos partidos de esquerda na região na segunda década do século XX, e ascensão ao poder de orientações à direita, tornou–se evidente a dependência que a análise acadêmica dominante tem da conjuntura. Neste trabalho, a título de hipótese, suspeita–se que ela seja um mero reflexo das intenções voluntaristas de governos momentâneos. No novo cenário, por exemplo, a produção epistêmica lamenta o desmantelamento das propostas e ações do MERCOSUL Social (o Parlasul (Parlamento do Mercosul), além do fim da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) e decadência da ALBA) ou recorre a argumentos genéricos como o do MERCOSUL complexo¹¹, marcado pela ausência de instituições supranacionais¹².

Em 2020 o Mercosul completou três décadas de existência sem concluir seus objetivos firmados no tratado fundador. A União Aduaneira permanece imperfeita, com exceções às Tarifas Externas Comuns e os Estados membros não formaram um Mercado Comum com convergência de políticas macroeconômicas. Ao longo desse período, uma gama de estudos e pesquisas, que discutiremos à frente, se mostraram datados porque eram ontologicamente reféns da presença de agentes e tomadores de decisão específicos. Como resolver esse segundo problema?

O Mercosul é complexo e permeado por estruturas políticas e econômicas limitadoras. Entende–se que a produção acadêmica deve olhar para essas características como condições limitadoras *a priori*, e não como meras barreiras que irão ruir na presença de objetivos intelectuais e partidários virtuosos e racionalmente planejados. Com efeito, compreender um

⁹ VAZ, Alcides Costa Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2001, v. 44, n. 1; MALAMUD, Andres. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, n. 3, out. 2005.

¹⁰ Por exemplo, VÁSQUEZ, Mariana; BRICEÑO RUIZ, José. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. **Nueva Sociedad (NUSO em português)** dezembro de 2009, pp. 33-48; RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. The Case of Latin America, vol. 4, pp. 1-16. Dordrecht: Springer; MALAMUD, Andrés. **Sovereignty Is Back, Integration Out: Latin American Travails with Regionalism**. In: ROY, J. (Ed.). *The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami: University of Miami, Inter-American Jean Monnet Chair, 2012.

¹¹ PERROTA, D. V. El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, (38), 9–39, 2018.

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.001>

¹² MALAMUD, Andrés. **Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences**. In: *EUI Working Paper RSCAS 2013/20*. Florence: European University Institute, 2013.

objeto complexo ao descrever sua complexidade significa elevar a dificuldade de explicá-lo, pois não se distingue o que é simples e essencial daquilo que é confusamente disperso e instável. Nesse sentido, o esforço intelectual assumido aqui é o de encontrar formas simples de olhar para as peculiaridades do Mercosul, independentemente das intenções idealistas de governos transitórios nos Estados membros.

A partir da constatação de que muitos estudos acadêmicos sobre o Mercosul compartilham do voluntarismo político que guia governos transitórios, defende-se que é necessário separar o que, no bloco, pertence à área da política externa e o que avança *apesar* das mudanças de orientações de políticas externas.

Defende-se que os estudiosos do Mercosul devem recortar ontologicamente o bloco como processo de integração regional a partir desse segundo ponto. Para fins de análise científica, o importante não é o que governos temporários fazem no Mercosul, mas sim **o que progride no Mercosul para além do que os governos temporários projetam para a integração**. E perguntas de conjuntura devem ser deslocadas para a sobrevivência dessas ações: o que os governos atuais fazem no Mercosul irá resistir quando uma coalizão política diametralmente oposta imperar entre os Estados membros? Enquanto o bloco não ter esferas supranacionais, assume-se que essa é uma preocupação teórica funcional para não confundir os finitos momentos políticos do bloco com a própria integração no Mercosul. Como realizar essa distinção? O primeiro ponto a ser destacado e levado em conta é que **o Mercosul integra o que já existe**. O Mercosul é, afinal, uma variável interveniente para aproximar mercados, pessoas e regras e burocracias. Por outro lado, o que é proposto no Mercosul como variável causal é sustentado por processos políticos que dependem dos governos. O Mercosul dos governos de esquerda causou o Mercosul Social. O Mercosul Social sobreviverá com a derrocada dos governos de esquerda? O cenário atual de partidos de direita liderando os membros, aponta para ações de “faxina ideológica”¹³ e surgimento do Mercosul dos Negócios.

Os governos de esquerda¹⁴ construíram a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). A UNASUL irá continuar a ser um espaço para a promoção do regionalismo pós-hegemônico após a queda de governos de esquerda e a consolidação de uma coalizão de governos de direita? A partir de 2019 nota-se, sem grandes constrangimentos reais, que os

¹³ BRICEÑO-RUIZ, José; O AUGÉ E A CRISE DO “NOVO MERCOSUL” NO PERÍODO PÓS-HEGEMÔNICO (2003-2016) 1 Este trabalho foi apoiado pelo projeto Unam-Papiit IA300320, “Regionalismo latino-americano: crise e resiliência”. . **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 2021, n. 112, pp. 55-86. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-055086/112>.

¹⁴ Liderados pelo governo Lula no Brasil (2003-2010) e de Hugo Chávez na Venezuela (2002-2013).

presidentes em turno já negligenciaram a UNASUL e deram vida ao Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL).

Parece, portanto, que no domínio da integração sul-americana, iniciativas causadas e sustentadas por coalizões políticas de esquerda ou de direita tendem ao ostracismo quando há transições ideológicas. A literatura acadêmica mais recente, algumas já citadas acima, sobre esse domínio corre esse mesmo risco de ostracismo, pois é marcada pelo foco nas iniciativas e circunstâncias dependentes da vontade política vigente, ao invés de se preocupar se essas iniciativas iriam sobreviver num ambiente regional com uma vontade política contrária. Na esteira desta consideração, é preciso indagar: como um estudo sobre o Mercosul pode se esquivar dessa armadilha? A hipótese desta Tese é que nos momentos em que o Mercosul é interposto como variável interveniente entre fenômenos que não dependem de vontade política – e, portanto, não são epifenômenos de decisões intergovernamentais, e entre os resultados que avançam com as agendas desses fenômenos – há mais chances desses resultados resistirem aos solavancos que as trocas de governos geram. Com efeito, a imigração nos países do bloco regional além de ter aumentado após a criação do Mercosul¹⁵, teve sua agenda consolidada e os ganhos atingem pontos de não retorno *independentemente* das oscilações de rumos ideológicos que guiam o processo de integração. A fim de observar esse fenômeno, toma-se os marcos regulatórios da imigração mercosulina como alvo de investigação neste trabalho.

Os tópicos a seguir são dedicados a análise da literatura bibliográfica sobre os marcos regulatórios da imigração mercosulina. De saída, cabe destacar que a despeito das ondas integracionistas que envolveram o MERCOSUL nesses 30 anos, a bibliografia emergida não revela fôlego explicativo e nem programas de pesquisas para além do limite temporal dessas ondas.

2.1.1 O MERCOSUL Liberal

O objetivo dessa seção não é apresentar ou descrever os primeiros anos do MERCOSUL. Certamente, vasta literatura já lidou competentemente com esse período¹⁶. Neste

¹⁵ OIM. **Evaluation of the MERCOSUR Residence Agreement and its impact on access to migrants' rights**. Migration papers No. 9, 2018. IOM Regional Office in South America, Buenos Aires.

¹⁶ Ver, por exemplo: SEITENFUS, Ricardo. Considerações sobre o Mercosul. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 16, p. 117-131, set./dez., 1992.; BOUZAS, Roberto (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjàvu? **Desarrollo Económico**, vol. 41, n. 162, pp. 179-200.; MALAMUD, Andres. **Interdependence, leadership, and institutionalisation: The triple deficit and fading prospects of Mercosur**. In Limits to regional integration, edited by Soren Dosenrode, 163-178. London: Ashgate, 2015.; COSTA, Rogério Santos da. O Mercosul. IN: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2013

tópico, a atenção é dirigida às lentes teóricas que serviram de força motriz às políticas do bloco e às avaliações acadêmicas sobre o que foi objetivado no Tratado de Assunção.

Filho do seu tempo, a semelhança do processo integracionista europeu, o MERCOSUL foi constituído a partir de perspectivas que projetavam, simultaneamente, a integração do comércio e a formação de um Mercado Comum entre os países membros. Na rota econômica, as etapas graduais seguiram as premissas elaboradas por Bella Balassa. Já no campo político–institucional, as instancias supranacionais alcançadas pela então Comunidade Europeia constituíram as aspirações do bloco.

O Tratado de Assunção é claro nas suas premissas e objetivos. Os Estados membros entendiam que “ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”¹⁷. Soma-se a essa visão funcional da integração a necessidade de formação de um Mercado Comum que promova “o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis [...] a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”. Ainda, vale destacar as três características essenciais do Mercado Comum, conforme é exposto no artigo 1 do Tratado:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes¹⁸

O entusiasmo pulsante no texto do Tratado estava circunscrito no crescimento das exportações intra–bloco¹⁹. Para muitos autores, a primeira década do bloco foi entendida como um período de *belle époque*²⁰. Nos anos seguintes, a partir das lentes liberais e econômicas, o

¹⁷ MERCOSUL. Tratado de Assunção (1991). Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>, acesso em 27 de maio de 2021

¹⁸ MERCOSUL, *idem*.

¹⁹ VASCONCELOS, Cláudio Roberto Fóffano. O Comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra–indústria. **Revista Brasileira de Economia**. 2003, v. 57, n. 1

²⁰ LINS, Hoyêdo Nunes. **Vinte anos de Mercosul: as partes e o todo**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Disponível em:

<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000200029&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 19 Mai. 2021.

MERCOSUL entra em decadência e desencanto. A origem dessa decadência esteve ligada à forma como os países membros, sobretudo o Brasil, lidaram com a crise argentina de 2001–2002²¹. Nesse escopo, em 1999, o Brasil adotou o fim da paridade do Real com o Dólar. A desvalorização da moeda brasileira teve impacto irremediável nas relações comerciais do MERCOSUL. Tornava-se patente então um dos principais problemas que iria acompanhar as críticas do processo: a evidente distância entre os compromissos firmados no Tratado de Assunção e as práticas protecionistas e não coordenadas das políticas macroeconômicas dos membros. Essa foi o reclame central das avaliações liberais sobre o processo de integração no Cone Sul²².

Diante das incertezas em relação ao cumprimento do Tratado de Assunção, a pergunta mais célebre era: *quo vadis*, Mercosul?²³ A resposta normativa apontava comumente a um apego às etapas de integração negativa do Tratado ou, numa postura mais cética, a aceitação de que o projeto deve se limitar a ser um simples Área de Livre Comércio e não mais ambicionar ter instâncias supranacionais.

O pesquisador Roberto Bouzas, da FLACSO (Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais), em importante artigo à época, capturou os dilemas do período:

Durante a última década, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) tem sido uma das experiências de integração entre os países em desenvolvimento que atraíram mais interesse de analistas e profissionais. A dimensão econômica e o peso regional dos países membros, o extraordinário crescimento rápido do comércio intra-regional, de fluxos de investimento e o veloz progresso feito na eliminação de tarifas tinha sido sem precedentes pelos padrões dos países em desenvolvimento. No entanto, depois de um começo promissor, o MERCOSUL enfrentou os desafios típicos do “aprofundamento”, ou seja: a remoção de barreiras comerciais não-transfronteiriças, a harmonização e a supervisão de políticas domésticas políticas e aplicação de políticas comerciais comuns. Nestas áreas realizações foram mais modestos²⁴.

Como bem expressa Bouzas, os pontos mais sensíveis foram exatamente aqueles essenciais para a concretização do Mercado Comum. Ao retardar a conclusão das etapas graduais da integração negativa, os Estados membros lidaram com seus problemas de forma

²¹ LINS, 2011, *idem*.

²² ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma história do Mercosul: desvio dos objetivos primordiais. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 120, maio de 2014.

²³ ALMEIDA, 2014, *idem*.

²⁴ BOUZAS, Roberto (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjàvu? **Desarrollo Económico**, vol. 41, n. 162, pp. 179-200

unilateral, tornando o projeto no Cone Sul ainda mais distante do que do momento da sua fundação.

O MERCOSUL angariou esperanças sobretudo pelos resultados promissores alcançados nos primeiros anos de sua existência. A euforia inicial justificou-se pelo crescimento do comércio intra-regional. Em quatro anos, de 1990 a 1994, o volume comercial entre os membros foi maior do que as três décadas anteriores. Mas no ano seguinte, em 1995, período de cumprimentos das responsabilidades de liberalização, os Estados membros estavam distantes da tão almejada união aduaneira²⁵. A transição sem entraves diplomáticos contrastou com a acomodação de exceções de tarifas e aceitação de setores sensíveis que restariam fora do processo de liberalização regional.

O MERCOSUL, no entanto, continuou a lograr louros comerciais devido a densa interdependência econômica que permeava a região. Contudo, conforme Bouzas²⁶ salienta, o crescimento econômico do bloco não foi acompanhado de um avanço nítido nas políticas de integração previstas no Tratado de Assunção. Entre 1995 e 1998 o Bloco foi favorecido pelas pujantes relações comerciais de setores privados. As exportações intra-bloco aumentaram 50% e arrefeceram as preocupações políticas das regulamentações integracionistas. Para muitos estudiosos, esse momento é referido como a melhor época do MERCOSUL Liberal.

Com efeito, os rumos do bloco sinalizaram o colapso da vertente original integracionista do bloco. Os principais produtos competitivos dos membros não eram complementares, mas sim concorrentes Veículos e produtos agrícolas, por exemplo, não foram incluídos nas etapas de liberalização. Em síntese, tarifas externas comuns não foram implementadas, tornando a União Aduaneira inviável e o Mercado Comum uma quimera.

Desta forma, O MERCOSUL Liberal foi, portanto, mais liberal no discurso dos seus idealizadores do que nos resultados práticos. O empolgado palavrório integracionista liberalizante contrastava com as amarras dos interesses divergentes entre os membros. E, nessa primeira onda, as análises acadêmicas julgavam os erros e avanços truncados tendo como norte o processo europeu e suas teorias autóctones de integração²⁷.

²⁵ Bouzas, 2001, *op. cit.*

²⁶ *idem*

²⁷ BOUZAS, Roberto. MERCOSUR: Instituciones, Asimetrías e Integración Profunda. (First Draft). 2008. Disponível em

https://www.redsudamericana.org/sites/default/files/talleres/BOUZAS_Asimetrías%20en%20el%20Mercosur_2008.pdf Acesso em: 09 jan. 2020

De acordo com as avaliações críticas, como as citadas acima, sobretudo de Almeida e Malamud, nesse período, o MERCOSUL teve insuficiente autonomia supranacional e baixa integração negativa. O MERCOSUL carecia de poder institucional para impor as regras de liberalização comercial aos seus membros. Essa dupla pendência era onipresente nos textos acadêmicos daquela época. As crises econômicas entre os membros e a redução da interdependência comercial entre eles sepultaram a *belle époque* liberal do bloco. A qualidade do comércio intrabloco é dependente de variáveis exógenas ao processo da integração em si. Os tempos difíceis deixaram patente que o MERCOSUL, como projetado no seu Tratado constitutivo, era uma quimera. Fatores macroeconômicos positivos dos seus membros estimulavam o comércio intrabloco. Mas, esse aumento não se tornou um vetor de resistência para os momentos de crise nas economias dos membros. Ao contrário, a chamada *belle époque* foi um epifenômeno do crescimento econômico interno da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; isto é, ela não foi uma obra da Integração Regional, pois seu alcance poderia ser obtido por um simples acordo de liberalização comercial. Nesse sentido, o que cabe destacar é: *O comércio entre os Estados do bloco não emergiu como um fenômeno distintivo da Integração Mercosulina.*

A primeira onda integracionista do Mercosul é acompanhada da primeira onda de desilusões acadêmicas. De acordo com esse ponto de vista teórico, o Bloco não deu vida a instâncias supranacionais e, muito menos, a uma dinâmica econômica capaz de integrar autonomamente os países membros. A ausência de vontade política ou a inviabilidade de receituários liberais na região foram tomados como os principais elementos propulsores desse quadro.

Com efeito, o Mercosul entraria no século XXI com ares de refundação. Novos governos de esquerda, cientes dos entraves da primeira década do Bloco, engendrariam iniciativas que podem ser acolhidas num termo guarda-chuva: o Mercosul Social. Contudo, esse período padecia da mesma trajetória decadente do período anterior: agentes políticos e acadêmicos viram interrompidas e ceifadas iniciativas que estavam previstas para durarem por décadas.

2.1.2 O MERCOSUL Social

A crise que acometeu o MERCOSUL deu sinais de arrefecimento em 2003. Concomitante ao fim desse período tortuoso²⁸, líderes de esquerda ascenderam ao poder nos Estados-membros e imprimiram novas agendas no processo de Integração. O Consenso de Buenos Aires (2003) emerge como marco de ruptura com o Consenso de Washington. O desmantelamento da rota de desenvolvimento neoliberal é o denominador comum para os novos governos:

Entendemos que a integração regional é uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando sua capacidade de negociação. Uma maior autonomia de decisão nos permitirá lidar mais eficazmente com os movimentos desestabilizadores do capital financeiro especulativo e aos interesses conflitantes dos blocos mais desenvolvidos, amplificando nossa voz nos diversos fóruns e organizações multilaterais. Nesse sentido, enfatizamos que a integração sul-americana deve ser promovida ao interesse de todos, tendo como objetivo a conformação de um modelo de desenvolvimento em que crescimento, justiça social e dignidade dos cidadãos²⁹.

No arranjo dessa perspectiva, o receituário liberal como mote do MERCOSUL precisava ser suplantado. A agenda da integração foi robustecida por discursos de coesão social, redução das assimetrias econômicas, desenvolvimento solidário e compartilhado³⁰. Em grande medida, as políticas públicas para o bloco refletiram a percepção que os novos governos tinham para o desenvolvimento interno dos seus países: o crescimento econômico não poderia estar dissociado da ação orientada do Estado. Nesse desenho, agendas sociais atentas à singularidade dos povos e regiões ganharam vulto no bloco. Consequentemente, espaços de participação popular e da sociedade civil pavimentaram o caminho das ações integracionistas mais democráticas. O saldo, em perspectiva institucional no Cone sul, foi inédito. A seguir, descreve-se algumas novas facetas concebidas nesse período que destoam do que está forjado no Tratado de Assunção.

A primeira obra que sublinha essa onda é o Instituto Social do MERCOSUL (ISM). Criado em 2007, o Instituto é assentado nas premissas de um processo de integração que possa

²⁸ BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (2): 135-146, 2002.

²⁹ Assinado em 2003 pelo então presidente do Brasil Luís Inácio Lula da Silva e o presidente da Argentina, Néstor Kirchner. **CONSENSO DE BUENOS AIRES**, 2003. Disponível em http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar/revista_9/Numero9/material/Htm/doc_consenso_de_buenos_aires.pdf. Acesso em 02 de jan. 2019.

³⁰ DE SIERRA, Gerónimo. **Los Rostros del Mercosur**: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001

“promover o desenvolvimento humano integral”³¹. Seus objetivos gerais coadunam com o espírito integracionista previsto pelos agentes políticos daquele momento. Os principais objetivos do ISM podem ser resumidos em quatro pontos: 1) Contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do MERCOSUL; 2) Auxiliar na superação das assimetrias econômicas, estruturais e sociais; 3) Fornecer amparo técnico na elaboração de políticas sociais regionais; 4) Recompilar e intercambiar boas práticas em matéria social³². As funções almejadas seguem um trajeto singular e ambicioso, entre elas está a de “Sistematizar e difundir as melhores experiências e práticas em matéria social do MERCOSUL, do continente e extracontinentais.”³³

Na esteira do ISM foi elaborado o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS). Em 2011, através da decisão CMC N 12/11, o PEAS recebeu o status de “principal iniciativa no pilar social da integração regional”³⁴. Vale frisar ainda uma das considerações que embasaram o Plano, como a de “que durante os últimos anos a dimensão social do MERCOSUL se consolidou como um dos eixos prioritários e estratégicos”³⁵. O Plano possui 10 eixos que comportam aspirações meritórias e que, novamente, refletiam a conjuntura política:

- Eixo 1 – Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais;
- Eixo 2 – Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero;
- Eixo 3 – Universalizar a Saúde Pública;
- Eixo 4 – Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo;
- Eixo 5 – Valorizar e promover a diversidade cultural;
- Eixo 6 – Garantir a inclusão produtiva;
- Eixo 7 – Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários;
- Eixo 8 – Promover a Sustentabilidade Ambiental;
- Eixo 9 – Assegurar o Diálogo Social;
- Eixo 10 – Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais³⁶.

O último informe sobre o PEAS, de 2017, indica que todos os eixos estavam ativos, mas com resultados salutarres em projetos pontuais e limitados³⁷.

³¹ MERCOSUL/CMC/DEC. N° 03/07. Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf>. Acesso em 08 fev. de 2019.

³² Idem.

³³ Atualmente o Instituto Social tem reduzido suas atividades, mas ainda está ativo com seminários, premiações e recebimento de autoridades. Até o momento só há informes de ações até o ano de 2017. ISM. Biblioteca. Disponível em <http://www.ismercosur.org/biblioteca/>, acesso em 09 de fev. 2019.

³⁴ MERCOSUL. Plano Estratégico de Ação Social. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/o-mercossul-na-vida-do-cidadao/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercossul>. Acesso em 10 de fev. 2019.

³⁵ MERCOSUR. CMC/DEC. N 12/11. Disponível em http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_012-2011_ES_Plan%20Estrategico%20de%20Accion%20S.pdf. Acesso em 10 fev 2019.

³⁶ Idem.

³⁷ MERCOSUR. Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS). Asunción, 2017.

Por fim, ressalta-se que antes dessas duas novas empreitadas supramencionadas, os Estados-membros deram vida, em 2004, ao Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). O ulterior citado Consenso de Buenos Aires interditou a integração liberal a favor de uma integração produtiva que reconhecesse as assimetrias e estágios no desenvolvimento das regiões do bloco. Destarte, o FOCEM despontou:

destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em especial das economias menores e das regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.³⁸

A distribuição das contribuições do FOCEM aos membros em relação ao que eles ofertavam em recursos é um exemplo de como os ganhos da integração deveriam ser vistos. A premissa de redução das assimetrias já estava contida no orçamento. Em 10 anos, a partir de 2006, estava previsto um aporte anual de 100 milhões de dólares. O Brasil alimentou o fundo com o maior montante e recebeu a menor quantidade de recursos para financiar projetos no seu território. O Paraguai, membro mais pobre do bloco, contribuiu com apenas 1% e recebeu 64%, equivalente a 671 milhões de dólares³⁹. Apesar de, em 2019, ter recebido um aporte financeiro menor do que previsto⁴⁰, o FOCEM é a iniciativa do MERCOSUL Social que melhor apresentou consequências à integração. Ainda distante de alcançar “a convergência estrutural” e a redução das assimetrias, o Fundo é e foi responsável por centenas de projetos concretizados nessa área⁴¹. A continuidade do seu papel nessa onda de governos de direita do bloco é incerta, apesar do Fundo ter sido utilizado no combate à Covid-19⁴², indicando sucesso na sua funcionalidade.

Sem o intuito de esgotar as descrições sobre as ações que estavam sob o guarda-chuva do MERCOSUL Social, passa-se agora para a análise da literatura acadêmica que capturou esse momento. Essas lentes teóricas e esses estudos, em sua maioria, tentaram dar conta de uma

³⁸ MERCOSUR. CMC/DEC. Nº 45/04

³⁹ MERCOSUR. FOCEM 2005-2015. Disponível em https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_pt.pdf. Acesso em 14 de fev. 2019.

⁴⁰ MERCOSUR. CMC/ DEC. N 11/18. Orçamento do FOCEM para 2019. Disponível em https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_011-2018_PT_Or%C3%A7amento%20FOCEM%202019-4.pdf. Acesso em 14 de fev 2019.

⁴¹ MERCOSUR. FOCEM 2005-2015 *op cit*.

⁴² MERCOSUR. O Mercosul Aprova Mais Recursos Para Projeto Focem Sobre Biotecnologias Aplicadas À Saúde, Destinados À Luta Contra O Covid-19. Disponível em <https://focem.mercosur.int/pt/noticia/o-mercossul-aprova-mais-recursos-para-projeto-focem-sobre-biotecnologias-aplicadas-a-saude-destinados-a-luta-contra-o-covid-19/>. Acesso em: 20 set. 2020.

fotografia maior, e que em certa medida continha o MERCOSUL: a do regionalismo latino-americano frente a conjuntura de governos de esquerda.

O regionalismo latino-americano no século XXI é definido e aceito como pós-hegemônico. Pía Riggiozzi e Diana Tussie o definem como “a manifestação visível de uma repolitização na região que está dando luz a novas formas de fazer política e de projetos regionais no quais Estados, movimentos sociais e líderes interagem e constroem novos entendimentos sobre o espaço regional”⁴³. A obra organizada pelas autoras, publicada em 2012, assentou uma importante lente teórica no período.

Riggiozzi e Tussie concentram seus esforços de análise na conjuntura política daquela época. Acoradas nos governos em turnos, Hugo Chaves na Venezuela, Lula e Dilma no Brasil, o casal Kirchner na Argentina, Morales na Bolívia, Mujica no Uruguai, Rafael Corrêa no Equador, e Humala no Peru⁴⁴, as autoras teceram uma narrativa que explica a nova era do regionalismo sul-americano. Seus objetivos foram duplos: entender as formulações das recentes políticas regionais e discutir como se teoriza sobre acordos regionais em espaços que não comportam mais as orientações liberais norte-americanas. Além disso, a aposta das pesquisadoras foi ambiciosa:

Nós defendemos que estruturas institucionais alternativas e projetos de cooperação são, embora embrionados, parte de um complexo conjunto de alternativas, ideais e motivações afetando políticas na região. Mas nós também defendemos que para entender o significado dos atuais projetos nós também precisamos repensar o espaço regional. Regionalismo não é somente a institucionalização de práticas transfronteiriças, mas também **reflexo** das transformações no espaço regional.⁴⁵
(Grifo nosso)

As autoras, partindo da premissa apresentada, compreendiam que o regionalismo pós-hegemônico não se limitava a uma vontade política reunida que gerava práticas políticas igualmente pós-hegemônicas. Esses processos eram resultados também de mudanças que refletiam do espaço regional real. Agentes estatais e não estatais estavam dotando a região de contornos singulares porque uma “região é, parafraseando Wendt, o que os atores fazem dela”⁴⁶. No entanto, não fica claro qual é o limite entre as ações transformadoras que os agentes tentam imprimir numa região e de que forma essas transformações deixam de ser vistas como tais para serem aceitas enquanto partes já constitutivas da região. Além do mais, mesmo que tudo possa

⁴³ RIGGIROZZI, Pia & TUSSIE, Diana “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”. En Riggiozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America**, vol. 4, pp. 1-16. Dordrecht: Springer, 2012. p. 2.

⁴⁴ Eleito em 2011, no ano seguinte Humala aceitou a participação do Peru na liberal Aliança do Pacífico.

⁴⁵ RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, *op cit.* p. 2

⁴⁶ RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, *op cit.* p. 2

ser significado e ressignificado, sempre haverá práticas e estruturas mais resistentes a essas tentativas. Riggiozzi e Tussie, no entanto, ilustram que o processo de “regionalismo e regionalização” que impactava a América do Sul não tinha respaldo somente na esfera voluntarista dos governos:

Esses processos não devem ser simplesmente vistos como respostas sub-regionais *ad hoc* para as muitas crises do neoliberalismo e do colapso da liderança hemisférica dos Estados Unidos, mas ao contrário, nós entendemos como a manifestação visível de uma repolitização da região dando à luz novas políticas ou projetos regionais nos quais Estados, movimentos sociais e líderes interagem e constroem novos entendimentos do espaço regional.⁴⁷

Para as autoras, o chamado regionalismo pós–hegemônico não era, portanto, um mero epifenômeno de um cenário raro de líderes de esquerda no comando dos principais Estados da América do Sul. A redefinição continental partia de iniciativas como a da UNASUL e seu Conselho de Defesa, ALBA (Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América), IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), Bancos de financiamento etc. Mas como explicar a decadência delas em menos de uma década após a publicação de Riggiozzi e Tussie? Se essas instituições estavam redesenhando o espaço regional, como os líderes políticos de direita que ascenderam conseguiram, sem grandes constrangimentos, desconsiderar a UNASUL? A pergunta norteadora da Tese retorna: **como tentar entender o que é constitutivo no regionalismo sul–americano e o que é epifenômeno da vontade dos governos?**

Certamente, as premissas que sustentam a concepção de uma região enquanto objeto de estudo acadêmico importam. Nesse sentido, as premissas que Riggiozzi e Tussie apresentam sobre o estudo de regiões e regionalismo indicam as causas do entusiasmo em sustentar a existência mais profunda de uma América do Sul pós–hegemônica. A hipótese angular era a do Brasil como potência regional que gerasse ordem e catalisasse os problemas da região em um escopo comum integracionista⁴⁸. No entanto, as autoras vão além desse determinismo realista baseado em polos de poder que irradiam influências nos vizinhos. Para as pesquisadoras:

ao invés de políticas hegemônicas, uma região pode ser construída na base de visões consensuais e interesses que, embora avancem e se sustentam por um líder, refletem a posição dos seguidores. (...) isso implica uma transação entre a liderança e Estados seguidores que asseguram algum tipo de situação de ganha–ganha na qual o líder pode usar a região como uma plataforma para os seus interesses numa

⁴⁷ *Idem.* p. 3

⁴⁸ Ver, por exemplo: GRATIUS, Susanne; SARAIVA, Miriam Gomes. **Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas**. CEPS Working Document. No. 374 /February 2013. Disponível em http://aei.pitt.edu/40231/1/WD_No_374_Brazil's_Continental_Regionalism.pdf Acesso em: 28 mai. 2019.

escala internacional, e os seguidores podem se beneficiar da autonomia ‘negociada’ e acesso restrito a recursos e mercados⁴⁹.

Tal visão de cooperação regional está enraizada nas teorias neoliberais das Relações Internacionais. A política internacional da região passa então a ser analisada a partir das perspectivas dos Regimes Internacionais. A integração regional seria, consoante esta perspectiva, um processo de cooperação funcional para fornecer ganhos absolutos aos participantes em contraposição à competição unilateral por hegemonia e influência. Para as autoras, tomando essa literatura, “líderes e seguidores se unem baseados na definição funcional de vantagens comuns para todas as partes, mesmo após, ou apesar, ou mesmo além de uma hegemonia”⁵⁰. Parece que o regionalismo pós-hegemônico enquanto conceito acadêmico é o encontro da integração regional na América do Sul com as teorias que preveem a sobrevivência da Ordem Liberal mesmo diante da decadência da hegemonia ordenadora (EUA)⁵¹. Como consequência, houve a aceitação de que, ao mesmo tempo, a região realmente superava a hegemonia estadunidense, mas o Brasil era um “líder sem seguidores”⁵². Restava, portanto, um espaço ainda mais fácil de ser ressignificado, sem interferências hegemônicas, sem competição por uma hegemonia regional: um espaço para a ação coletiva. Seria o regionalismo pós-hegemônico, um erro de diagnósticos para além da conjuntura, também uma crença? Se sim, seria uma dupla crença: a do enfraquecimento da presença norte-americana na região e a de que a integração regional pode ser sólida sem um líder regional ou país pagador.

Dessa forma, a integração regional seguiria mais os rumos de um *regime internacional* de corte local, ao invés da trajetória clássica de entregas de soberania.

Para Keohane e Nye, Regimes Internacionais são as regras e normas criadas pelos Estados e demais atores para tentar regular e controlar a interdependência complexa. Num conceito mais consagrado, Stephen Krasner definiu regimes internacionais como “princípios explícitos ou implícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área temática”⁵³. Em suma, esses regimes são arranjos de regras para regular o comportamento dos Estados e promover a cooperação dentro dos processos de barganha na interdependência complexa. Como exemplos

⁴⁹ RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, *op cit.* p. 3.

⁵⁰ *Idem.* p. 5

⁵¹ KEOHANE, Robert. **After Hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.

⁵² MALAMUD, 2011. *op. cit.*

⁵³ KRASNER, Stephen D. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012, p. 93.

de regimes, podemos citar as regras financeiras internacionais, a regras de comércio internacional e a Organização Mundial do Comércio (OMC), e as regras da Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Também existem os regimes incompletos ou em construção, como as discussões e negociações para um regime de mudanças climáticas.

Mas há uma discussão sobre a eficácia desses Regimes. Eles são recursos de poder dos Estados mais fortes ou os regimes realmente importam e diminuem as tensões dos conflitos de interesse na interdependência complexa? Para Keohane e Nye:

Os regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder do sistema internacional e a negociação política e econômica que ocorre com isso. A estrutura do sistema (a distribuição de recursos de energia entre estados) afeta profundamente a natureza do regime (o conjunto mais ou menos flexível de normas, regras e procedimentos formais e informais relevantes para o sistema).⁵⁴

O regime, por sua vez, afeta e até certo ponto governa a negociação política e a tomada diária de decisões que ocorrem dentro do sistema. Para nossos autores os regimes importam. Os regimes até podem ser constrangidos pelas grandes potências, mas elas têm o seu poder de barganha limitado pelas regras internacionais. Os Estados poderosos podem até querer usar seus recursos de poder econômico ou em outras áreas para atingir seus interesses, mas terão que fazê-lo dentro das regras e normas que garantem a estabilidade da interdependência complexa.

No entanto, para as autoras, à época, o sucesso do Brasil “reside na concepção de uma ordem regional que inclui relações cooperativas entre vários temas, tais como conexões geográficas e de segurança”⁵⁵. Carciofi, nesse mesmo entendimento, sustenta que ao invés de um único líder bancar e impor avanços em arranjos regionais “a região é um espaço para a articulação de projetos compartilhados envolvendo atores de diferentes magnitudes ainda que com interesses confluentes”⁵⁶. Para sustentar empiricamente essas análises, a literatura do regionalismo pós-hegemônico lançou mão de fatos que não eram ontologicamente firmes na região. A IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) é manifestação de um controle que a região tinha sobre seus recursos naturais e sobre as obras de infraestrutura. E o Conselho de Defesa da UNASUL dava singularidade e coesão ao complexo regional de segurança da América do Sul. A Venezuela de Hugo Chávez, por meio de benefícios

⁵⁴ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 4th ed. New York: Longman, 2011. p. 18.

⁵⁵ RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, *op cit.* p. 4

⁵⁶ CARCIOFI, Ricardo. Cooperation For The Provision Of Regional Public Goods: The Iirsa Case. IN: RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, *op cit.*

oriundos do controle do seu petróleo, implementava ações de bem-estar social transnacional com a ALBA e demais vizinhos. Para Riggirozzi e Tussie, tudo isso:

prova que esses arranjos regionais estão assentados num sistema de regras diferentes daqueles que eram impactados pela liderança dos EUA, e que são parte de um complexo conjunto de ideias alternativas e motivações que estão afetando a política e políticas em toda a região⁵⁷.

O ponto sensível identificado nesses exemplos é o de que essas realidades citadas não dependem somente da vontade política da região. Embargos internacionais e a queda no preço internacional do barril de petróleo solaparam as intenções do governo venezuelano. Problemas fiscais nos Estados reduziram a expansão e o alcance da IIRSA. E na medida que partidos de direita ascenderam no comando dos países da América do Sul, o Conselho de Defesa e a UNASUL foram se tornando, deliberadamente, disfuncionais para mediar os conflitos internos na Venezuela. Novamente, entende-se que há fortes indícios de que a ausência estratégica dos EUA na América do Sul durante o início deste século⁵⁸ e as práticas de integração regional dos governos de esquerda dentro da Ordem Liberal foram confundidas com a emergência de um regionalismo pós-hegemônico e autônomo:

Essas práticas são expressões de uma redefinição do consenso regional sobre a divisão, regulação, planejamento e cooperação financeira dos recursos sociais e econômicos. Ao mesmo tempo, essas práticas colocam novos fundamentos para a coesão política e social que podem ser também interpretadas como um senso de comunidade em construção, ou o que tem sido identificado por Soderbaum e Hettne em seus trabalhos acadêmicos como *regionness*⁵⁹.

Os professores Bjorne Hettne e Fredrik Soderbaum formularam o conceito de *regionness* para fortalecer a Nova Teoria do Regionalismo (New Regionalism Theory – NRT). Os autores percebiam, à época da publicação, o novo regionalismo como “um verdadeiro fenômeno mundial, que está ganhando espaço em várias áreas do mundo como nunca antes”.⁶⁰ O ponto de partida desse conceito também está imbuído das noções caras às teorias neoliberais de Regimes Internacionais⁶¹:

⁵⁷ RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, *op cit.* p. 4

⁵⁸ FUCCILLE, Alexandre e REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional** [online]. 2013, v. 35, n. 1, pp. 77-104. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100003>>.

⁵⁹ RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, *op cit.* p. 6

⁶⁰ HETTNE, Björn and SÖDERBAUM, Fredrik, *The New Regionalism Approach* (1998). **Politeia**, Vol 17, No 3, pp. 6-21, 1998, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2399180> p. 2

⁶¹ As teorias mais recentes de Integração Regional parecem ser filhas dos debates teóricos sobre Regimes Internacionais e cooperação na Economia Política Internacional sem a hegemonia dos EUA.

Hoje o regionalismo é mais extrovertido do que introvertido, o que reflete a profunda interdependência da atual economia política global e a intrigante relação entre globalização e regionalização. Também deve ser notado que o novo 'regionalismo' é simultaneamente ligado com fatores domésticos, as vezes desafiado pelo estado-nação ou fortalecido por ele.⁶²

De antemão percebe-se que essas noções estão mais distantes da literatura inspirada no trajeto percorrido pela integração na Europa. O receituário gradual até instituições supranacionais deu lugar às ações coletivas regionais de cooperação num ambiente global interdependente com oportunidades e desafios:

Dessa forma, a renovada onda de regionalismo é um complexo processo de mudança simultânea envolvendo os Estados como também os atores não estatais, e ocorrendo como um resultado de nível de força global, regional, nacional e local. Não é possível afirmar qual nível é dominante, porque os atores e processos de vários níveis interagem e suas importâncias diferem no tempo e no espaço⁶³

Entende-se, portanto, que esse novo regionalismo nada mais é do que um regionalismo mais complexo, uma nova definição para lidar com o problema N=1⁶⁴. Nesse arranjo, as características objeto de estudo são tornadas mais amplas para que ele se livre de uma anomalia, e não para explicar parcimoniosamente o fenômeno. Essa guinada nos estudos de integração regional dialoga com discussões da Economia Política Internacional da década de 1970 nos EUA. A literatura *mainstream* de Integração Regional ao tentar se libertar da armadilha do eurocentrismo se encontra presa nas amarras teóricas que percebem as relações internacionais como um espaço interdependente de lutas de interesses.⁶⁵

Desta forma, vagando em busca de um recorte de estudo relativamente distinto, a literatura teórica dominante do chamado Novo Regionalismo se libertou do problema N=1, mas se tornou um subcampo da Economia Política Internacional. Essa nova forma de enxergar a regionalização teve respaldo na prática do regionalismo da América do Sul. No entanto, a feliz coincidência entre a teoria do Novo Regionalismo e as iniciativas para a integração na América do Sul ocultaram riscos e consequências que hoje se revelam mais presentes. Como será visto

⁶² HETTNE, Björn and SÖDERBAUM, Fredrik, The New Regionalism Approach (1998). *Politeia*, Vol 17, No 3, pp. 6-21, 1998, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2399180>

⁶³ *Idem*

⁶⁴ Se a Integração Regional for o domínio de estudo dos Estados que abrem mão de sua soberania e aceitam instituições supranacionais regionais para lidar com problemas coletivos, então só haveria um único caso empírico nesse domínio: a integração europeia.

⁶⁵ KEOHANE, 1984. *op. cit.*

ao longo desta tese, a região não esteve distante da influência norte–americana e as iniciativas dentro da Ordem Liberal tornaram a região ainda mais *dependente* da dinâmica dessa Ordem.

Ao avançar nas inspirações teóricas do Novo Regionalismo, avista–se também o legado do Construtivismo de Alexander Wendt⁶⁶ no texto impactante de Bjorne Hettne e Fredrik Soderbaum. Eles afirmam que “em concordância com o social construtivismo mais geral, a Teoria do Novo Regionalismo busca abordar o fato de que a agência, e particularmente o papel dos anteriormente excluídos atores transnacionais, é um campo sub–pesquisado no estudo da regionalização”⁶⁷. Mas, a partir dessas premissas, a provocação feita anteriormente retorna: se a região é o que os agentes (políticos) fazem dela, então o regionalismo é um fenômeno muito fluído e instável para ser seguramente considerado um objeto de pesquisa.

Os autores desconsideraram, simultaneamente, a importância do Realismo Estrutural e demais teorias que fornecem precedência analítica às relações de poder e a necessidade de uma hegemonia para bancar uma ordem regional. Nesse sentido, o casamento entre as teorias de Regimes Internacionais e o Construtivismo aparece:

Da mesma forma que os institucionalistas neoliberais, os construtivistas sociais compartilham a ideia de que normas e crenças podem moldar o comportamento, mas ao contrário da visão racionalista / neoutilitarista anterior, os interesses, motivos, ideias e identidades dos atores não são exógenos, mas socialmente construído por atores reflexivos, capazes de se adaptar aos desafios imposta pelas ações dos outros e contextos mutáveis. Sob essa perspectiva, a agência muitas vezes é motivada e explicada por ideias, identidade e aprendizado.⁶⁸

Eis a fusão teórica que guiou estudiosos e tomadores de decisão na América do Sul a confundirem a disseminação de ações e ideias, que se sustentavam somente por uma ocasional conjuntura política. Entende–se que para tomar a região como objeto de Integração Regional numa perspectiva reducionista (com base nos atores, agentes, movimentos sociais, interações, ideias, valores, iniciativas, instituições etc.) é mister tentar antever quais aspectos são mais resistentes diante das oscilações regionais e globais. A premissa teórica construtivista de que ‘a região é um processo’ não tem, por si só, poder explicativo para prever mudanças e, sobretudo, avaliar a robustez do processo em curso que os agentes tentam dispor.

Na ação política, assim como na vida, os agentes tentam moldar ou construir a realidade social, mas nem sempre os resultados e consequências são aqueles esperados. Então

⁶⁶ WENDT, Alexander. Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46, no. 2 (1992): 391–425. <http://www.jstor.org/stable/2706858>.

⁶⁷ HETTNE, Björn and SÖDERBAUM, Fredrik. 1988 *op. cit.* p. 10

⁶⁸ *Idem.*

como afirmar que “a região é o que os agentes fazem dela”? É imperativo, destarte, propor lentes que lidam e lancem luz em níveis de análise do que é permissível na integração sul-americana. Isto é, lentes de análise que demarquem em quais áreas os agentes terão mais facilidade para imprimir processos duradouros e em quais âmbitos o processo terá constrangimentos para avançar.

A análise aqui proposta, portanto, caminha na contramão da Teoria do Novo Regionalismo. Concorde-se com a afirmação de Hettne e Soderbaun de que “a região constitui um processo aberto, e que só pode ser definida *post factum*.” No entanto, discorda-se que “regiões são construções sociais, e **observar e descrever a regionalização é também participar das construções das regiões**”.⁶⁹ Defende-se que observar, descrever e *analisar* do ponto de vista estritamente acadêmico é apresentar um cenário abstrato, mas essencial que os agentes políticos que constroem as regiões não enxergam porque estão mais próximos da realidade, presos num ponto de vista espacial e temporal distinto. Os próprios autores afirmam que não estamos todos no mesmo barco:

Uma boa teoria dá sentido a eventos em curso, explica onde estamos, como chegamos lá e para onde estamos indo (sem necessariamente ser capaz de prever tudo no caminho). Uma boa teoria também torna possível agir a fim de melhorar a nossa situação, mas como não estamos todos sentados no mesmo barco, ela também diferencia entre diferentes categorias nossas e facilita o diálogo entre diferentes visões de mundo e pontos de vista.⁷⁰

Para os propósitos dessa Tese, assume-se a premissa de que, em relação ao regionalismo sul-americano, uma boa teoria ajuda os agentes a apontar condições sociais (exógenas e endógenas) que tornam iniciativas integracionistas mais fortes ou mais frágeis. Em outras palavras, quanto mais as iniciativas dependerem dos seus atores políticos formuladores para se manterem no processo, mais frágeis elas são. E, de outro lado, quando iniciativas sobrevivem às mudanças de atores políticos no processo, significa também que elas se incorporaram melhor nas estruturas sociais que afetam a região e, desta forma, são mais fortes. Na esteira desse entendimento, o desafio teórico é tentar prever quais iniciativas são mais fortes ou frágeis diante dos contingentes, as vezes, incontornáveis.

Essa proposta entende que a análise crítica antecede ontologicamente a descrição daquilo que os agentes fazem na região. Tussie e Riggiozzi, por exemplo, afirmaram em 2012 que:

⁶⁹ *Ibden*

⁷⁰ *Ibden* p. 12

Novas formas de organizações políticas, muitas sob o guarda-chuva de projetos do novo regionalismo, tais como UNASUL e ALBA, estão atualmente redefinindo novas fronteiras ideológicas e geográficas enquanto cultivam novos consensos que são definidos regionalmente, não globalmente, e apoiados principalmente por práticas estatais, instituições e consolidando mecanismos em novos campos sociais como educação, saúde, emprego, energia, infraestrutura e segurança. Embora em estágio embrionário, esses consensos estão fixando novas fronteiras regionais para além da histórica influência dos EUA e do regionalismo pró-mercado. A partir dessa perspectiva, não só a noção de região é ressignificada para novos espaços à ação do Estado, mas mais fundamentalmente leva a novas retóricas sobre o que o regionalismo é e para que. Em síntese, nós podemos, com quase certeza pela primeira vez – começar a falar sobre regionalização [regionnes], pertencendo a um **novo DNA no regionalismo Latino Americano com arranjos que refletem novas ideias, políticas domésticas e instituições ao invés do sistema global.**⁷¹

É, no mínimo, paradoxal, que a América do Sul, no findar da segunda década do XXI, se encontre sob estratégica influência dos EUA, sob o recrudescimento de receituários liberais e ainda mais dependente da economia política global. Além disso, vale destacar, que a Aliança do Pacífico, criada em 2011, com pretensões menos ambiciosas e mais pró-mercado, é a mais resiliente na nova conjuntura e era o projeto mais distante daquele “novo DNA” no regionalismo Latino Americano. A citação anterior, portanto, era menos uma análise daquele período do que uma descrição de tentativas meritórias de se construir um novo marco distintivo Latino Americano.

A seguir, veremos a evolução do MERCOSUL até o período denominado de regionalismo pós-hegemônico. As agendas e temas centrais desse período, com exceção do alargamento do bloco, perderam espaço diante da mudança de governos nos países dos Estados-membros. Mas como veremos adiante nesse trabalho, a regulamentação mercosulina atravessou todos esses processos e períodos.

2.2 CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DO MERCOSUL EM TEMPOS DE REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO

O nascimento do Mercosul é fruto da reaproximação política entre Brasil e Argentina na década de 1980, no período de redemocratização de ambas as nações. A partir desta época, as relações entre os dois países se transmutam do eixo confrontação e passam para a cooperação, o que viabilizou a assinatura de uma série de documentos que pavimentaram a avenida que desembocou na criação do Mercosul⁷².

⁷¹ TUSSIE & RIGGIORZZI, 2012. *op. cit.* p. 6

⁷² Em 19 de outubro de 1979 foi o Acordo Tripartite Brasil-Argentina-Paraguai - Acordo de Aproveitamento Hidrelétrico de Itaipu e Corpus, que versa sobre o aproveitamento dos recursos hidráulicos do Rio Paraná.

A assinatura, em 1985, da Declaração de Iguazu, pelos presidentes Raul Alfonsín e José Sarney serviram de bases para a integração⁷³ dos Estados do Cone Sul e culminou com a formalização em 1986, do Programa de Interação e Cooperação Econômica. Em 1988, o Tratado de Cooperação e Desenvolvimento previu a criação de uma zona de livre-comércio que se efetivaria no prazo de dez anos⁷⁴. Em 6º de julho de 1990, Fernando Collor de Mello e Carlos Menem celebraram a Ata de Buenos Aires que visava completar a integração alfandegária binacional através do estabelecimento de um Mercado comum que deveria estar definitivamente conformado em dezembro de 1994⁷⁵.

Tal cooperação atraiu a atenção dos vizinhos Uruguai e Paraguai⁷⁶ e o desejo de participar da aliança, apesar de uma certa reticência acerca da liderança brasileira e da posição da Argentina.

A adesão de Paraguai e Uruguai transformou a relação bilateral em um bloco econômico que se consubstanciou na institucionalização de uma Organização Internacional (OI), um marco para a América do Sul, com forte inspiração no modelo de integração regional europeu.

O Tratado de Assunção (TA), assinado em 26 de março de 1991⁷⁷ deu vida ao Mercosul. Inicialmente, é relevante observar que o TA nasceu com o objetivo de constituir um Mercado Comum através da implementação da “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos”,

⁷³ O conceito de integração acolhido neste trabalho é proposto por Mônica Herz e Andreia Ribeiro. Integração significa “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”. HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Campus, 2004. Cap. 5 p. 168.

⁷⁴ “O objetivo final do presente Tratado é a consolidação do processo de integração e cooperação econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Os territórios dos dois países integrarão um espaço econômico comum, de acordo com os procedimentos e os prazos estabelecidos no presente Tratado”. **Tratado De Integração, Cooperação E Desenvolvimento Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Argentina**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm Acesso em 29 abril 2019.

⁷⁵ Além destes documentos, ressaltam-se: Ata para Integração Brasileiro-Argentina, de 29 de julho de 1986; Ata de Amizade Brasileiro-Argentina: Democracia, Paz e Desenvolvimento, de 10 de dezembro de 1986; Comunicado Conjunto sobre o Processo de Integração de 16 de março de 1990. **Ata De Buenos Aires**. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/. Acesso em 29 abril 2019.

⁷⁶ O Paraguai foi o último Estado a ser convidado e sua participação se devia, sobretudo, ao importante relacionamento comercial com seus vizinhos e o seu recente processo de redemocratização.

⁷⁷ Em vigor desde 1º/01/1995.

de “uma tarifa externa comum e uma política comercial comum”, da “coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais” e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Como se vê os objetivos ambiciosos que se deveriam ser efetivados em até quatro anos, refletem uma preocupação inicial preponderante econômico-comercial de cunho neoliberal, com um forte teor de instrumentação das chamadas medidas negativas⁷⁸, que importam na derrubada das barreiras para harmonização de legislações. Ou seja, o TA não regulamenta medidas positivas⁷⁹ que impõem a execução de políticas conjuntas destinadas a regular o funcionamento do mercado e maximizar a interdependência. O Tratado definiu a seguinte estrutura institucional provisória, a quem foi incumbida de efetivar os objetivos da Organização: O Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum e uma Secretaria Administrativa.

No mesmo ano de 1991, foi assinado o Protocolo de Brasília que dispunha sobre o esquema de Solução de Controvérsias⁸⁰. E, em 17/12/1994, por força do comando do artigo 18 do Tratado fundador⁸¹, os Estados-partes começaram a lapidar a forma do bloco através da subscrição do Protocolo de Ouro Preto⁸² (POP), que concedeu personalidade jurídica ao Mercosul⁸³, e desenhou a arquitetura institucional definitiva, estruturada em seis órgãos de caráter intergovenamental: I - Conselho do Mercado Comum; II - Grupo do Mercado Comum; III - Comissão de Comércio do Mercosul; IV - Comissão Parlamentar Conjunta; V - Foro

⁷⁸ Integração Negativa é a integração através do dismantelamento das barreiras comerciais entre os Estados partes do processo.

⁷⁹ Medidas positivas surgem a partir da Integração Positiva. Essa é “uma comunidade de interesses mediante medidas positivas, que normalmente requerem o acordo dos governos nacionais nas instituições comuns e uma explícita legitimação política, como os fundos de reconversão, a redução das assimetrias regionais e o fortalecimento das infraestruturas de modo a favorecer indiretamente o comércio intrazona” CAETANO, Gerardo. VÁZQUEZ, Mariana. VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. *In*: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas**. Uruguay: Trilce, 2009. p. 43. Disponível em <<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/La-reforma-institucional-del-MERCOSUR.-Del-diagn%C3%B3stico-a-las-propuestas..pdf>>

⁸⁰ Em vigor desde 22/04/1993.

⁸¹ “ARTIGO 18 - Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.”

⁸² Em vigor em 15/12/1995.

⁸³ Conforme artigo 34 do Tratado de Assunção.

Consultivo Econômico e Social; VI - Secretaria Administrativa do Mercosul⁸⁴. Diante da inegável impossibilidade de estabelecer o Mercado Comum no período previamente previsto, o POP reconheceu a necessidade de efetivar a União Aduaneira antes da consolidação do Mercado Comum e, para tal, deveria dotar a OI de uma estrutura institucional compatível com este fim. As dificuldades de realizar o Mercado Comum se deram, em grande medida, pela inexistência de medidas positivas, que efetivamente, só começam a ser pensadas em 2004 com o estabelecimento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM)⁸⁵. Todavia, os primeiros projetos executados com recursos do Fundo iniciaram em 2007⁸⁶.

O caminho trilhado rumo ao aprofundamento político-institucional revela as necessidades de aperfeiçoamento do modelo e a vontade de fazer frente aos desafios que se apresentavam. Do mesmo modo, é necessário enfatizar que o desenvolvimento institucional tem sido uma demanda constante entre os Estados-partes, sobretudo para minimizar a influência do gigante brasileiro no processo e, conseqüentemente, garantir um certo equilíbrio político. A diferença do peso político-econômico e comercial entre Argentina e, sobretudo, Brasil com relação aos outros membros é tão desproporcional que dificultam negociações e tomadas de decisões. As assimetrias existentes entre os quatro sócios figuram entre os obstáculos que, em certa medida, dificultam a implantação do mercado comum. A transformação da Secretaria em administrativa em técnica se deu, em grande medida, para dotar o órgão de capacidade de controle político da integração. O Secretariado, único órgão permanente, é hoje o motor da integração.

No caminho do aprofundamento, pode-se se listar a firma do Protocolo de Ushuaia em 24/07/1998, pelos Estados-partes, juntamente com Bolívia e Chile. O Protocolo passa a ser parte integrante do Tratado de Assunção e institui um compromisso democrático e regulamenta a aplicação de procedimentos cabíveis em casos de ruptura da ordem democrática em um dos Estados-membros. Segundo disposto no artigo 5º, as medidas compreendem “desde a suspensão

⁸⁴ **Protocolo De Ouro Preto**. Disponível em:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf. Acesso em: Acesso em 29 abril 2019.

⁸⁵ **FOCEM**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>. Acesso em 15 de maio de 2019.

⁸⁶ Portanto, 16 anos depois da criação do MERCOSUL. O FOCEM é melhor descrito posteriormente neste trabalho. **Focem-Proyectos**. Disponível em <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=proyectos1>. Acesso em 15 de maio de 2019.

do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.⁸⁷

O Protocolo de Olivos⁸⁸, assinado em 18/02/2002, derogou expressamente o Protocolo de Brasília e estabeleceu um novo sistema de Solução de Controvérsias no Mercosul destinado a garantir a segurança jurídica na sub-região. Criou o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul, sediado na cidade de Assunção, e estabeleceu um procedimento de resolução de litígios fortemente inspirado no “Entendimento sobre Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio”.

O reforço institucional também se revelou na conversão da Secretaria Administrativa em uma Secretaria Técnica, com vistas a garantir uma estrutura adequada para consolidar a integração⁸⁹. Em 2005, o Parlamento, sucedeu à Comissão Parlamentar Conjunta e foi incorporado à estrutura institucional do bloco como órgão de caráter independente e autônomo, destinado a ser o representante dos povos. O Parlamento do Mercosul, tal qual o Parlamento Europeu é “composto por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte”.⁹⁰

Atualmente, o design institucional se sofisticou e conta com órgãos definidos em duas categorias: 1) de caráter decisório e executivo - o Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum e a Comissão de Comércio; 2) de índoles consultiva, arbitral e assessoria técnico administrativa - o Parlamento, Foro Consultivo Econômico-Social, Tribunal Permanente de Revisão, a Secretaria do Mercosul, o Tribunal Administrativo Laboral, o Alto Representante geral do Mercosul e o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito.

⁸⁷ MERCOSUR. **Protocolo De Ushuaia Sobre Compromisso Democrático No Mercosul, Bolívia E Chile.**

Disponível em:

http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf. Acesso em 28 abril 2019. Em vigor desde 17/01/2002.

⁸⁸ Em vigor desde 10/02/2004. **Protocolo de olivos para a solução de controvérsias no mercosul.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm. Acesso em 28 abril 2019.

Em vigor desde 17/01/2002.

⁸⁹ MERCOSUL/CMC/DEC N°. 30/02: **Transformação Da Secretaria Administrativa Do Mercosul Em Secretaria Técnica.** Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3002p.asp>. Acesso em 28 abril 2019.

⁹⁰ **Protocolo Constitutivo Do Parlamento Do Mercosul.** Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf> Acesso em: Acesso em 28 abril 2019.

Dado exposto, observa-se que houve uma sofisticação no aparato orgânico do MERCOSUL, não apenas em termos quantitativos, quanto qualitativos. Paulatinamente se vê a solidificação da autonomia da Organização Internacional, à medida que a sua agenda manifesta a formação da *volonté distincte* do bloco, em detrimento de posições individualistas nacionais. A agenda inicial – de incumbência dos órgãos de caráter decisório executivo –, carregada de medidas integracionistas negativas, não foi capaz de superar os obstáculos que os próprios Estados impuseram para a formação da União Aduaneira. A segunda geração de órgãos – de índoles consultiva, arbitral e assessoria técnico administrativa – foi a responsável por possibilitar os espaços para a implementação de medidas positivas no MERCOSUL, tornando o design institucional substancialmente mais aprimorado. Em virtude disso, apesar da dependência do modelo intergovernamental, o aumento da autonomia do bloco foi viabilizado com a introdução de agendas que previam medidas positivas que, ao reconhecerem as assimetrias entre as regiões, esculpem a verdadeira face do MERCOSUL. A processo de adoção de medidas positivas será evidenciado na sequência.

Diante da dificuldade de consolidação desses objetivos econômicos firmados na carta constitutiva do MERCOSUL, como mencionado anteriormente, os governos dos Estados-partes, eleitos a partir de 2003, passaram a imprimir no bloco ações para o fortalecimento de temas e áreas negligenciadas pelo Tratado de Assunção. Desta forma, as áreas política e social assumiram o espaço das negociações regulatórias no âmbito comercial e econômico. A integração comercial, unicamente, perdeu espaço relativo à tentativa de atenuar as condições assimétricas entre os quatro países membros. Neste sentido, vale ressaltar que o TA não traz no seu corpo o termo “assimetria”. E o vocábulo social aparece apenas uma única vez, relacionado à ampliação dos mercados nacionais dos membros⁹¹.

Deste modo, para consubstanciar a busca da promoção do desenvolvimento no MERCOSUL e da diminuição das desigualdades entre os países sócios, criou-se, em 2004, o FOCEM. Esse fundo tem como objetivos “promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social⁹², em particular das economias menores e regiões

⁹¹ **Tratado de Assunção.** Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>. Acesso em 20 de maio de 2019.

⁹² Por coesão social, adota-se aqui o conceito utilizado pela União Europeia: “Exprime a solidariedade entre os Estados-Membros e as regiões[...], através da qual se favorece o desenvolvimento equilibrado do território comunitário, a redução das diferenças estruturais entre as regiões [...], bem como a promoção de uma verdadeira igualdade de oportunidades entre as pessoas.”

menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional”⁹³. Note-se que a adesão do Paraguai e do Uruguai incrementou os níveis (já existentes no eixo Brasil-Argentina) de assimetria e desigualdade do bloco.

O Fundo patrocinou e patrocina, principalmente, projetos sociais, de melhoria da qualidade de vida, de capacitação profissional e de infraestrutura nas regiões menos desenvolvidas dos quatro países membros, com especial atenção ao Paraguai. Os projetos estão divididos nos seguintes Programas: convergência estrutural; desenvolvimento e competitividade; coesão social; e fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração⁹⁴.

O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL é um resultado concreto e, ao mesmo tempo, simbólico desta nova perspectiva da integração regional no bloco. Como explica Fabiano de Andrade Correa, as medidas positivas assumiram um espaço que antes era destinado exclusivamente à liberalização comercial no processo: o de desenvolver os Estados Partes e promover a equidade social.⁹⁵

O advento do FOCEM tem raízes numa nova visão holística para a integração do MERCOSUL⁹⁶. O ex-presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva afirmou em 2008 que:

O Mercosul não pode reduzir-se apenas a uma zona de livre comércio ou mesmo a uma união aduaneira. Ele tem a vocação de ser um efetivo espaço de integração econômica, política, cultural e de construção de uma nova e ampliada cidadania. Avançamos na direção de uma integração mais solidária, com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, voltado para a redução das assimetrias entre os países membros e suas regiões, promovendo a competitividade e a coesão social.⁹⁷

⁹³ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/05. **Integração E Funcionamento Do Fundo Para A Convergência Estrutural E Fortalecimento Da Estrutura Institucional Do Mercosul**. Assunção, 2005

⁹⁴ PARLASUR. MERCOSUL financia 37 projetos em regiões menos desenvolvidas do bloco. Disponível em http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8462/2/parlasur/mercosul_financia_37_projetos_em_regi%C3%A3o_menos_desenvolvidas_do_bloco.html Acesso em 15 de maio de 2019.

⁹⁵ CORREA, Fabiano de Andrade. A Legal/Institutional Analysis of FOCEM, the MERCOSUR Fund for Structural Convergence. Regional Integration and Development. 2010.

⁹⁶ A preocupação com a coesão social e a distribuição dos benefícios da integração sempre esteve presente no processo europeu. Desde o Tratado de Roma (1957), Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia esses pontos já eram abordados. Algo desconsiderado pelo “europeu” Tratado de Assunção.

⁹⁷ A íntegra dos discursos pode ser consultada em: MRE. **Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. FUNAG. Brasília. 2008. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0489.pdf>>

Essa visão prevalece entre os sócios do MERCOSUL desde então. Para alcançar seus propósitos, o FOCEM financia projetos que devem se adequar aos seus quatro Programas: I Programa de Convergência Estrutural, II Programa de Desenvolvimento da Competitividade, III Programa de Coesão Social, e IV Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração⁹⁸.

Por fim, em relação, por exemplo, com o Programa IV, pode-se entender como o FOCEM auxilia ao fortalecimento institucional do bloco quando vinculamos esse objetivo ao PARLASUL.

O sétimo e o oitavo princípios do PARLASUL afirmam que:

7. A promoção do desenvolvimento sustentável no MERCOSUL e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para as regiões com menor grau de desenvolvimento. 8. A equidade e a justiça nos assuntos regionais e internacionais, e a solução pacífica das controvérsias.

Dada essa aproximação, cabe atualmente ao PARLASUL discutir sobre o atual estágio de reestruturação do FOCEM, uma vez que já foram cumpridas a primeira década de vida prevista dentro do orçamento⁹⁹.

Mas as críticas mais importantes ao Fundo se concentram no seu orçamento modesto. O baixo aporte de capital, atrelado às dificuldades e idiossincrasias políticas e econômicas dos Estados Membros, indicam que, assim como a Integração Negativa não persiste no bloco, a Integração Positiva assume-se claudicante. Os discursos exaltando o FOCEM¹⁰⁰ quando confrontados com os resultados efetivos e auditorias¹⁰¹, evidenciam que o Fundo tem uma maior importância política do que econômica e social para a integração. Pois, apesar da importância dos Projetos para as populações beneficiadas, os resultados positivos não transbordam para todo

⁹⁸ FOCEM. **Programas**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=componente-del-programa>. Acesso em 15 de maio de 2019.

⁹⁹ PARLASUL. **Mesa Diretora do PARLASUL receberá relatório da Unidade Técnica do FOCEM**. Disponível em <http://parlamentodelmercosur.org/parlasur/VentanaImprimir.jsp?contentid=8433>. Acesso em 15 de maio de 2019.

¹⁰⁰ Principalmente no Governo Lula, através do ex-ministro do MRE, Celso Amorim, e do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

¹⁰¹ EFSUL. **Levantamento da Auditoria do FOCEM – Relatório Consolidado**. Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados. 2010.

o processo. Dito de outra forma, os efeitos do FOCEM são localizados e ainda não suficientes para uma efetiva redução das assimetrias entre as regiões mais pobres.

Todavia, ao FOCEM cabe a função de ser a semente do alvorecer de uma integração pautada pela transferência de renda dos Estados mais fortes às regiões mais debilitadas, de ser o vetor de uma integração que crie agendas regionais descoladas dos interesses voláteis dos governos, principalmente agendas que promovam a coesão e a inserção social das populações mais vulneráveis dos Estados do MERCOSUL. Vistas as nuances do aprofundamento expresso pela sofisticação institucional e pela adoção da agenda social, passa-se a analisar as peculiaridades do alargamento que demonstram o reduzido grau de elasticidade da Organização.

Como mencionado anteriormente, o estreitamento dos laços entre Brasil e Argentina cimentou as bases do Mercosul e a OI se transformou em realidade com a adesão dos dois vizinhos do Cone Sul, Uruguai e Paraguai.

Os membros originários, decidiram instituir uma Organização internacional aberta à adesão, “mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração”, com a ressalva de que as solicitações apenas poderiam “ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência” do TA. Entretanto, o artigo 20 do Tratado abre uma exceção com relação ao prazo de cinco anos para as solicitações de países membros da ALADI que não fizessem “parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extra-regional”. Importa ressaltar que a aprovação dos pedidos de adesão deve ser objeto de decisão unânime dos Estados-partes.

Ressalvada a exceção, apenas seria factível o alargamento do Mercosul a partir do ano de 1999.

O destravamento jurídico, a subida ao poder por parte de presidentes de concepções ideológicas coincidentes que assumiram o desafio de valorizar as pautas sociais coordenadamente, o aprofundamento institucional, entre outros, abriram as portas do bloco para a membresia plena e para o processo de concessão do status de membros associados.

A Venezuela deixou de ser “membro pleno em processo de adesão” para ser membro pleno em 2013, num conturbado e polêmico caso que envolveu a suspensão do Paraguai.

Em 2006, a Venezuela assinou o Protocolo de Adesão¹⁰², tendo sua vigência estabelecida em 2012. Após uma espera de seis anos, o quinto membro do Mercosul teve a sua

¹⁰² MERCOSUR. **Protocolo De Adesão Da República Bolivariana De Venezuela Ao Mercosul.**

aprovação definitiva em meio a polêmicas das mais variadas ordens. No caso em tela, os governos da Argentina e do Brasil coincidiram em posições. Em se tratando da quinta economia da América do Sul, Caracas figura como um parceiro estratégico por conta da complementariedade com a indústria pesada brasileira e sua riqueza energética. Para a Argentina, por outro lado, a entrada da Venezuela se traduz numa força capaz de contrabalançar o peso do Brasil.

Importa ressaltar que a Venezuela viu no Cone Sul, um aliado às suas aspirações bolivarianas e uma maneira de redirecionar o fluxo comercial que perdera após a saída, por incompatibilidades ideológicas, da Comunidade Andina. Outrossim, o modelo ideal de integração para o então presidente Hugo Chávez era aquele demonstrado no âmbito das iniciativas que criaram a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)¹⁰³. Portanto, a ALBA, atuante na seara social e com premissas de trocas solidárias entre os Estados¹⁰⁴, refletiria os desejos do líder venezuelano de como deveria ser a união dos países da América Latina. Já o projeto do Cone Sul serviria mais como sustentação política e econômica. Outro ponto relevante é que a Venezuela, desde logo, manifestou interesse no FOCEM, tanto como beneficiária como contribuinte. Neste sentido, decidiu-se que Caracas contribuiria com 27 milhões de dólares por ano ao FOCEM.¹⁰⁵ O Protocolo de Adesão, no seu artigo 8º demonstra o compromisso das partes contratantes em promover a inclusão social e “assegurar condições de vida digna para seus povos”¹⁰⁶.

A aprovação legislativa para a acessão venezuelana foi mais rápida na Argentina e no Uruguai. Entretanto, o processo ganhou uma tonalidade político-partidária de oposição ao governo de Hugo Chávez tão forte nos legislativos brasileiro e paraguaio, a ponto de paralisar todas as tratativas de internalização do Protocolo de Adesão. O Senado brasileiro só aprovou o

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006_protocolo_pt_adhesionvenezuela.pdf . Acesso

em: Acesso em 29 abril 2019

¹⁰³ A ALBA atualmente é composta por Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granada e Venezuela.

¹⁰⁴ ALBA. **Acuerdo Entre Venezuela Y Cuba Para La Aplicación Del Alba**. Disponível em <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1220-2004-12-14-i-cumbre-la-habana-cuba-acuerdo-entre-venezuela-y-cuba-para-la-aplicacion-del-alba>. Acesso em 15 de maio de 2019.

¹⁰⁵ Decisão CMC Nº 41/12. Disponível em http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6016/1/2012-dec_041_2012_pt_adesao_venezuela_ao_focem.pdf. Acesso em 15 de maio de 2019.

¹⁰⁶ **Protocolo De Adesão Da República Bolivariana De Venezuela Ao Mercosul**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006_protocolo_pt_adhesionvenezuela.pdf . Acesso em 29 abril 2019.

Protocolo de Adesão em 15 de dezembro de 2009 numa votação apertada, sendo 35 votos favoráveis e 27 contrários. Já em Assunção, a bancada opositora bloqueou as tentativas de incorporação de Caracas.

Os representantes políticos paraguaios mantinham duras restrições à entrada do país governado por Hugo Chávez. As justificativas orbitavam nos argumentos de que a Venezuela não era, seguramente, democrática. Disto decorre o prolongamento da votação no Congresso do Paraguai¹⁰⁷. Na sequência, em 29 de junho de 2012, o Paraguai foi suspenso dos direitos de participar nos órgãos do MERCOSUL pela violação ao artigo 7º do Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático, em função da destituição controversa do então presidente Fernando Lugo¹⁰⁸. Logo em seguida, numa decisão política polêmica, os presidentes de Argentina, Brasil e Uruguai, com o quarto país-membro suspenso, aprovaram a entrada definitiva da Venezuela ao MERCOSUL¹⁰⁹. As principais críticas à votação que definiu o ingresso venezuelano deitavam raízes nos seguintes tópicos: 1) no descumprimento do mandamento do Tratado de Assunção que determina a participação de todos os Estados-partes nas deliberações sobre alargamento. Ou seja, a aprovação se deu à revelia do Paraguai; 2) O procedimento que conduziu à suspensão de Assunção, desconsiderou alguns termos do Protocolo de Ushuaia, no que se refere às consultas entre os Estados e com o país afetado; 3) A não-satisfação por parte da Venezuela, de todos os requisitos de harmonização da legislação aduaneira, essenciais para entrada na Organização Internacional.

Após um momento de estranhamento entre os sócios e, inclusive, a ameaça do Paraguai de retirar-se do bloco e de insinuações de aproximação à Aliança do Pacífico, em dezembro de 2013, a Câmara dos Deputados do Paraguai, finalmente, levou para votação o Protocolo de adesão e aprovou a acessão da Venezuela. No início deste mesmo ano o país realizou um pleito

¹⁰⁷ PAZ, Domingos. Ruptura democrática no e do Mercosul: a “suspensão” do Paraguai e “adesão” da Venezuela. **Rev. Política Externa**. Vol. 21 nº 3 - Jan/Fev/Mar 2013

¹⁰⁸ Os efeitos da suspensão foram cessados em 15 de agosto de 2013, após a posse do novo presidente eleito. **Decisão Sobre O Fim Da Suspensão Do Paraguai No Mercosul Em Aplicação Do Protocolo De Ushuaia Sobre Compromisso Democrático**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5618/1/declarac%E3o_paraguai_pt.pdf. Acesso em 05 maio 2019.

¹⁰⁹ GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o MERCOSUL. **Rev. Política Externa**. Vol. 21 nº 3 - Jan/Fev/Mar 2013

que elegeu como presidente Horácio Cartes. O ostracismo forçado do Paraguai foi suspenso em 2014, graças a “restauração da ordem democrática no país”¹¹⁰.

A Bolívia teve seu caminho para a afiliação inaugurado em 2012, com previsão de concretização em quatro anos¹¹¹. Este país andino é estratégico para a integração, entre outras razões, porque possui grandes reservas de hidrocarbonetos.

Assim, a Bolívia tornou-se o sexto membro a assinar o Protocolo de Adesão¹¹² em 07 de dezembro de 2012, num processo que ainda se encontra em curso, dependente de aprovação doméstica de Brasil, Argentina e Paraguai. Na última Cúpula do Mercosul, em dezembro de 2014, não houve avanços à adesão plena da Bolívia. Os Estados-partes prometeram estudar o pedido do Paraguai de se estabelecer Zonas Francas no bloco, entre outras condições de comércio, para ratificar a entrada da Bolívia¹¹³.

Da mesma forma que o caso venezuelano o Protocolo de Adesão da Bolívia, no seu artigo 9º revela o compromisso das partes contratantes em promover a inclusão social e vida digna para seus povos”¹¹⁴.

A incorporação destes dois Estados conferiu um caráter quase continental ao Mercosul.

Além da categoria de membro pleno, um Estado pode solicitar a participação no Mercosul na condição de associado ou observador. A Resolução n. 18/04 do Conselho do Mercado Comum dispõe que a qualidade de associados deve ser exclusiva dos membros da

¹¹⁰ MERCOSUR-IPPDH. **Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados** Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados/>. Acesso em 20 maio de 2019.

¹¹¹ **Protocolo De Adesão Do Estado Plurinacional Da Bolívia Ao Mercosul**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3248:protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280. Acesso em 14 de abril de 2019.

¹¹² **Protocolo De Adesão Do Estado Plurinacional Da Bolívia Ao Mercosul**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo_adesao_bolivia_ao_mercosul.pdf. Acesso em: Acesso em 29 abril 2014.

¹¹³ ITAMARATY. **Comunicado Conjunto De Las Presidentas Y Los Presidentes De Los Estados Partes Del Mercosur Y Estados Asociados**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6238:documentos-aprovados-na-xxvii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-parana-argentina-17-de-dezembro-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR. Acesso em 14 de maio de 2019.

¹¹⁴ MERCOSUR. **Protocolo de adesão do estado plurinacional da bolívia ao mercosul**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo_adesao_bolivia_ao_mercosul.pdf. Acesso em: Acesso em 29 abril 2019.

ALADI “com os quais o MERCOSUL tenha assinado Acordos de Livre Comércio” e, após a “protocolização do referido Acordo na ALADI”. A solicitação deve, ainda, ser encaminhada “ao Conselho do Mercado Comum, por intermédio da Presidência Pro Tempore do MERCOSUL”. O Estado em questão deve aderir ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile e firmar, igualmente, à “Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL”¹¹⁵.

Ou seja, a condição de associada é reservada a nações que tenham assinado previamente um “Acordo de Complementação Econômica”, com o Mercosul.

Nestes acordos é estabelecido um Programa de Liberalização Comercial que possibilitará a formação de uma área de livre comércio entre as Partes Contratantes, mediante o alargamento e a diversificação do intercâmbio comercial e a eliminação das barreiras (tarifárias e não-tarifárias) que atinjam o comércio recíproco.

Tal condição permite o país a participar na qualidade de convidado nas reuniões dos órgãos para negociar temas de interesse comum e a assinar acordos sobre matérias comuns¹¹⁶.

¹¹⁵ Art. 3 - A condição de Estado Associado será atribuída por Decisão do Conselho.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/04: REGIME DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS ASSOCIADOS AO MERCOSUL. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1804p.asp> . Acesso em 28 abril 2019.

¹¹⁶ “Art. 5 - Os Estados Associados do MERCOSUL estão convidados a participar em todas as reuniões do Foro de Consulta e Concertação Política em termos relacionados com a agenda de interesse comum.

Em todos os casos a participação dos Estados Associados, assim como a agenda dos temas a tratar, deverá ser aprovada pelos Coordenadores Nacionais dos quatro Estados Partes do MERCOSUL do órgão de que se trate e posto em conhecimento do órgão decisório correspondente, quando seja o caso.

Art. 6 – Quando os Estados Associados participarem de reuniões dos órgãos do MERCOSUL a reunião se desenvolverá em duas sessões, sendo a primeira entre os Estados Partes do MERCOSUL”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/04: REGIME DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS ASSOCIADOS AO MERCOSUL. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1804p.asp> . Acesso em 28 abril 2014.

Atualmente, os seguintes Estados são os beneficiários do estatuto de associados: Chile¹¹⁷ (1996), Peru¹¹⁸ (2003), Colômbia e Equador¹¹⁹ (2004), Guiana¹²⁰ e Suriname¹²¹ (2013). A Nova Zelândia e o México participam na condição de observadores, ou seja, sem direito a voz ou voto.

Peru e Colômbia muito provavelmente não serão membros plenos, pois participam, juntamente com México e Chile, da Aliança do Pacífico (AP). A AP é um arranjo, prioritariamente, de livre-comércio¹²². Essa característica choca-se com os requisitos de adesão do MERCOSUL. A adoção de uma Tarifa Externa Comum intra-bloco, por exemplo, não admite acordos comerciais sem a presença de todos os Estados-membros.

Dado o exposto, percebe-se que o MERCOSUL possui seis Estados-membros, seis associados e dois observadores. A ampliação colocou sobre a mesa o debate sobre o aprofundamento. Argentina, Uruguai e Paraguai eram mais partidários da consolidação do modelo antes do alargamento, ainda que não apresentem restrições insuperáveis. Para o Brasil, uma ação não exclui a outra, uma vez que a adesão de novos Estados poderia conferir um dinamismo ao bloco mesmo tempo que ampliar a zona de influência de Brasília na América do Sul.

¹¹⁷ **Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile** (ACE N°35; CMC N°3/96). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D2075.htm Acesso em: 30 abril 2019.

¹¹⁸ Acordo de Complementação Econômica n° 58, bem como de seu Segundo Protocolo Adicional, entre os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, e o Governo da República do Peru. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5651.htm. Acesso em: 02 maio 2019.

¹¹⁹ Acordo de Complementação Econômica n° 59, entre os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, e os Governos da República da Colômbia, da República do Equador, da República Bolivariana da Venezuela, Países Membros da Comunidade Andina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5651.htm. Acesso em: 02 maio 2019.

¹²⁰ **Acordo De Associação Entre O Mercosul E A República Cooperativista Da Guiana**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/2013_acordo_mercosul-guaiana_pt.pdf. Acesso em 02 maio 2019.

¹²¹ **Acordo De Associação Entre O Mercosul E O Suriname**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5564/1/2013_acordo_mercosul-suriname_pt.pdf. Acesso em 02 maio 2019.

¹²² **Declaracion Presidencial Sobre La Alianza Del Pacifico**. Disponível em: http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf. Acesso em 14 de maio de 2019.

Uma breve análise sobre a capacidade do bloco de atrair novos membros parte de duas frentes: as condições de atração e as reticências dos próprios Estados-membros em ratificar a entrada de novos sócios.

Em termos de instrumentos de atração, o MERCOSUL dá um salto qualitativo quando insere no seu bojo novos temas. Segundo Samuel Pinheiro Guimarães, o Brasil imprimiu, enquanto país mais importante do bloco, um novo modo de relacionamento com os sócios, baseado no reconhecimento das assimetrias. Isso favorece a busca de uma melhor integração mais justa, pois está pautada no reconhecimento de níveis diferentes de desenvolvimento¹²³. Nas palavras do autor:

A generosidade dos países maiores e mais desenvolvidos é sempre mencionada pelo Presidente Lula como [...] essencial para o êxito do processo de integração do Mercosul e da América do Sul. Esta generosidade deve se traduzir pelo tratamento diferencial, sem exigência de reciprocidade, em relação a todos os países da América do Sul que estejam engajados no processo de integração regional, nas áreas do comércio de bens, de serviços, de compras governamentais, de propriedade intelectual etc. Isto é, o Brasil deve estar disposto a conceder tratamento mais vantajoso sem reciprocidade a todos os seus vizinhos, em especial àqueles de menor desenvolvimento relativo, aos países mediterrâneos e aos países de menor PIB per capita. O Brasil, apesar de ser o maior país da região, não acredita ser possível desenvolver-se isoladamente sem que toda a região se desenvolva econômica e socialmente e se assegure razoável grau de estabilidade política e segurança. Assim, a solidariedade nos esforços de desenvolvimento e de integração é uma ideia central na estratégia brasileira na América do Sul, assim como a ideia de que este processo é um processo entre parceiros iguais e soberanos, sem hegemonias nem lideranças.¹²⁴

No entanto, o não alcance dos objetivos econômicos dispostos no TA contribuem para a instabilidade do processo. Os vizinhos observam que os entraves do MERCOSUL residem nos próprios membros. Nos primeiros dez anos do bloco houve a tentativa de se formar um Mercado Comum efetivo, com Tarifas Externas Comuns (TECs) e harmonização de políticas econômicas e fiscais. Tais objetivos, que constam no Tratado de Assunção (TA), nunca foram alcançados. O bloco não chega a ser sequer uma Área de Livre Comércio devido ao protecionismo unilateral de Brasil e Argentina¹²⁵.

Já as forças de repulsa ao MERCOSUL têm origem na política internacional da América do Sul. Externamente, os membros do MERCOSUL têm de lidar com vizinhos que se associam

¹²³ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana*. Temas e Matizes. 2008

¹²⁴ Idem

¹²⁵ CARTA CAPITAL. *Mujica diz que Argentina atrapalha Mercosul*. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/internacional/mujica-diz-que-argentina-atrapalha-mercopol-5371.html>. Acesso em 15 de maio de 2019.

a um projeto de integração voltado para a liberalização comercial em primeiro plano, mas sem o aprofundamento institucional para o avanço às etapas mais ambiciosas. Neste caso, se adequam Chile, Colômbia e Peru. Ambos possuem acordos de livre comércio bilaterais com vários países no mundo e adotam essa estratégia para uma melhor inserção regional e internacional¹²⁶.

Do ponto de vista endógeno, há dificuldades, até mesmo entre os sócios, em acelerar o processo de alargamento. A entrada do primeiro membro não originário deu-se de forma conturbada e sem o consenso¹²⁷ dos quatro fundadores. Conforme mencionado, na época o Paraguai, em regime de suspensão do MERCOSUL, chegou a cogitar uma aproximação com a Aliança do Pacífico¹²⁸. Essas divergências devem-se há falta de coordenação e identidade política entre os representantes eleitos em prol da integração. Neste sentido, as partes vislumbram o MERCOSUL como um meio e não um fim em si mesmo. As vantagens para as unidades políticas prevalecem sobre a construção de um interesse verdadeiramente regional. Corroboram esta afirmação as recentes exigências econômicas do Paraguai para ratificar o ingresso da Bolívia e a dilação de Brasil e Argentina.

Portanto, no atual cenário do MERCOSUL e do seu entorno, tem-se Estados, nomeadamente, Bolívia e Equador, que vislumbram no bloco um espaço integrado funcional impulsionador de seus projetos de desenvolvimento social e econômico e suas aderências políticas regionais e internacionais. Por outro lado, há Estados, a exemplo de Chile, Peru e Colômbia, que percebem o MERCOSUL como uma via de relacionamento político e econômico, mas sem assumir compromissos que forcem uma alteração significativa nos seus comportamentos de política externa.

As dificuldades para o alcance dos objetivos econômicos básicos no Tratado de Assunção, fizeram do MERCOSUL, atualmente, um bloco com importância mais política que econômica. Não obstante, após a aceitação de que as regiões possuem assimetrias de desenvolvimento, os Chefes de Estado e de Governo imprimem um novo rumo ao processo de integração.

¹²⁶ LOPES, Renata Rossetto; CARVALHO, Carlos Eduardo. Acordos bilaterais de comércio como estratégia de inserção regional e internacional do Chile. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 643-693, Dec. 2010.

¹²⁷ Não de acordo, portanto, com as regras de adesão do MERCOSUL.

¹²⁸ ICTSD. **Paraguai reafirma intenção de ingresso como observador na Aliança do Pacífico**. Disponível em <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/paraguai-reafirma-inten%C3%A7%C3%A3o-de-ingresso-como-observador-na-alian%C3%A7a-do>. Acesso em 15 de maio de 2019.

Os objetivos iniciais do MERCOSUL, já expostos neste artigo, portanto, são de ordem econômica e comercial. Apesar disso, na segunda década de vida do bloco percebe-se que o escopo social e a aceitação das desigualdades entre os sócios são inseridos nas agendas das Cúpulas dos Chefes de Estado. O artigo explorou essa mudança holística e seu impacto na trajetória do MEROSUL.

Esse novo fôlego ao MERCOSUL serviu para a criação de novos espaços institucionais para atenderem às demandas dessas novas agendas, conferindo aumento de autonomia à Organização Internacional e criando um novo contexto de interesses para a atração de novos Estados-membros.

O itinerário do bloco, portanto, não seguiu uma lógica progressiva que culminaria na formação de um Mercado Comum entre os sócios. Neste sentido, ressalta-se a ausência no espírito do Tratado de qualquer menção a ações ou contingências que levassem a criação de Fundos estruturais que caracterizassem uma a necessidade de Medidas Positivas. Os Estados Partes vislumbraram com a criação do bloco uma melhor inserção conjunta no cenário econômico internacional, que à época se caracterizava pela “consolidação de grandes espaços econômicos”¹²⁹.

Portanto, em nenhum momento está explícito que medidas positivas seriam utilizadas para impulsionar ou facilitar o processo. Tampouco há o reconhecimento das assimetrias e desigualdades no nível de desenvolvimento dos Estados Partes. O Tratado de Assunção é um acordo quadro que persegue objetivos na seara econômica.

O contexto mundial no qual surgiu o Mercosul é grande influenciador do tipo ideal de integração adotado. Apesar de ser intergovernamental, o itinerário que o bloco do Cone Sul se propôs a seguir era o mesmo dos blocos comerciais que ganharam proeminência após a queda do muro de Berlim e avanço da globalização.

Desta forma, não obstante a vontade representada nos documentos oficiais que deram origem ao bloco, os objetivos comerciais não se concretizaram. Mas a conscientização dos problemas sociais e dos desníveis estruturais entre as regiões vieram à tona como empecilhos à integração, fazendo com que os governos seguintes colocassem em xeque o modelo adotado. No entanto, com a ascensão de governos mais alinhados às tendências neoliberais e à direita a partir de 2016, o MERCOSUL passa por um período de, no mínimo, hibernação das iniciativas

¹²⁹ **Tratado de Assunção.** Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>. Acesso em 20 de maio de 2019.

aqui citadas. Como veremos adiante, o chamado MERCOSUL Social em contraste com o MERCOSUL Liberal estão refém das oscilações políticas do bloco e a Migração Mercosulina é, novamente, identificada como um fenômeno social e de direito da Integração que atravessa esses períodos.

2.2.1 Breve Reflexão Sobre Novos Rumos Do Regionalismo Sul-Americano

A era do regionalismo pós-hegemônico foi interrompida, ou suspensa, na América do Sul. Como argumentado, essa descontinuidade indica a vulnerabilidade que as iniciativas integracionistas possuem diante da troca de governos. Da mesma forma, não há impedimentos estruturais para o retorno ao poder de lideranças com orientações contra hegemônicas. No entanto, a configuração de poder dominante na América do Sul guia a região para priorizar, novamente, o livre-mercado em contraposição às concertações políticas e de desenvolvimento produtivo.

As origens da contestação do regionalismo pós-hegemônico estão assentadas na criação da Aliança do Pacífico, em 2011. Chile, Colômbia, México e Peru criaram um enclave liberal na UNASUL. Este foi, a propósito, um modelo de integração simples de liberalização comercial que se destacou na primeira metade dessa década perante as crises políticas do MERCOSUL. O bloco do Conesul teve dificuldades para tornar a Venezuela membro permanente diante da recusa por parte do Paraguai. A adesão definitiva veio somente após a suspensão do Paraguai por, segundo interpretação do Membros à época, violar a cláusula democrática. Em 2013, um ano após a entrada da Venezuela como membro permanente, o então ativo presidente venezuelano Hugo Chávez faleceu. Em 2014 o Brasil apresentou, pois, os primeiros sinais de crise econômica. Em 2015, na Argentina, o conservador Mauricio Macri venceu as eleições. Suas críticas ao MERCOSUL já ganhavam eco nos discursos políticos dos países da região. Por fim, no Brasil, em 2016, ocorre o impeachment da presidente, Dilma Roussef. Michel Temer, seu sucessor, num dos seus primeiros atos coordenados de política externa, suspende a Venezuela do MERCOSUL. A eleição de Bolsonaro no Brasil, em 2019, com seu discurso abertamente neoliberal e de aproximação passiva com os EUA consolidou o fim de uma era inédita no contexto democrático da região de coalizões de governos de esquerda que promoveram o regionalismo pós-hegemônico na América do Sul.

2.3 A IMIGRACAO COMO FENÔMENO CONSTITUTIVO DO MERCOSUL

As duas seções acima evidenciaram que nem o Mercosul Liberal nem o Mercosul Social formaram políticas e práticas distintivas e constitutivas à Integração no Cone Sul. Os êxitos das trocas comerciais são fortemente dependentes *a priori* da estabilidade das economias nacionais. E as ações inéditas no espaço regional com os propósitos sociais e pós-hegemônicos foram solapadas ou negligenciadas sem constrangimentos pela atual configuração de governos de direita diante nos países-membros do Mercosul. Dito de outra forma, face a esses elementos, o Mercosul Liberal está menos no domínio da Integração Regional do que no domínio da Macro e Microeconomia dos Estados signatários. Nesse sentido, o Mercosul Social está menos no domínio da Integração Regional do que no domínio da Política Externa dos governos transitórios.

O objetivo desta seção é compreender de que forma a imigração dos homens e mulheres dos Estados do Mercosul para demais os Estados do bloco e a evolução das regulamentações sobre a imigração mercosulina formam uma característica ontologicamente constitutiva do MERCOSUL. Ou seja, a intenção aqui é investigar se essa característica evoluiu como identidade própria do processo integracionista, mais resistentes em relação às crises econômicas nos países do bloco, ao baixo aprofundamento da integração prevista no Tratado de Assunção e às substituições de governos nos Estados.

Com efeito, como discutido anteriormente, a literatura analisada buscou entender como o MERCOSUL poderia crescer impulsionando o comércio regional ou se investindo de iniciativas institucionais pós-hegemônicas. Nessa tese se propões um trajeto diferente. O propósito é investigar se a regulamentação da *imigração mercosulina* (enquanto fenômeno social e do Direito da Integração) se alimenta do MERCOSUL e se torna um fenômeno essencialmente do Direito da Integração regional e não um epifenômeno das economias nacionais ou dos governos dos membros.

Por integração regional, e devido às características do MERCOSUL, adota-se, nessa tese, o conceito de Oliver Dabène¹³⁰, que a percebe como um processo histórico que envolve sucessivo aumento das interações entre os interesses dos atores nacionais, subnacionais e transnacionais¹³¹. Esse conceito de Dabène nos permite vislumbrar a integração como um

¹³⁰ DABÈNE, Oliver. **The Politics of Regional Integration in Latin America**: Theoretical and Comparative Explorations. Palgrave Macmillan New York, 2009.

¹³¹ No original: [...] as a historical process of increased levels of interaction between political units (sub national, national, or transnational), provided by actors sharing common ideas, setting objectives, and defining methods to

processo que engloba vários atores e agendas num ambiente transnacional. A definição é funcional, ainda, porque não condiciona a experiência integracionista à necessidade de supranacionalidade, nem a deixa muito vaga e ampla, conforme aqueles que preferem o termo regionalismo¹³².

No MERCOSUL, entende-se na presente tese, que a migração interna mercosulina e seus avanços são importantes e resilientes na construção da região. A imigração na América do Sul configura-se como vetor de coesão social transnacional. Sobre isso, para definir coesão social transnacional, partimos do conceito clássico. A coesão social se manifesta como as forças que mantêm os indivíduos solidários, altruístas ou cooperativos dentro de um grupo, conforme conceito vastamente discutido na literatura sociológica¹³³. Eles assumem tais comportamentos porque isso contribui para os seus interesses e/ou para o bem-estar do grupo. Sob outro aspecto, não atuar a favor do grupo é visto como um risco à coesão social construída e, portanto, ao próprio indivíduo. Aqui residem às forças externas e coercitivas geradas pelos ganhos obtidos até o momento pela integração na área de migrações no MERCOSUL¹³⁴.

2.4 A HIPÓTESE DA TESE: A REGULAMENTAÇÃO DA MIGRAÇÃO NO CONE SUL (E AMÉRICA DO SUL) ATRAVESSA O MERCOSUL

Face ao exposto nas seções anteriores a hipótese da presente Tese é a de que as conquistas regulatórias sobre o tema da migração mercosulina, desde a criação do MERCOSUL, são uma continuidade do processo de evolução do Direito da Integração através da migração que já estava em curso e das tentativas legais que os governos lançavam mão para lidar com o fenómeno. Nesta Tese, portanto, se confere o mesmo peso ontológico à regulamentação migratória intrarregional que os acordos comerciais consagrados no Tratado de Assunção entre os países do MERCOSUL. Portanto, o direito migratório no Mercosul se constitui como central na área do Direito de Integração e nas etapas de integração do bloco.

achieve them, and by so doing contributing to building a region. DABENE, Olivier. **The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

¹³² Ver, por exemplo, SODERBAUN, Frederik. **Rethinking Regionalism**. Palgrave 2015

¹³³ FRIEDKIN, Noah E. Social Cohesion. **Annual Review of Sociology**. Vol. 30: 409-425. 2004

¹³⁴ A coesão social, numa perspectiva Durkheniana, pode se tornar opressiva para as minorias.

Um dos principais pontos para sustentar essa hipótese está no processo constitutivo do Tratado Assunção. Isto porque os idealizadores fundadores do bloco não mencionam ou estabelecem objetivos sobre o tema da migração intrarregional, mas esse tema foi um dos que mais evoluiu na legislação do bloco, com destaque para o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile¹³⁵. Após a sua entrada em vigor, o acordo também passou a ser aplicado ao Peru, Colômbia e Equador, demonstrando potencial de *spill over*.

No Tratado de Assunção, de 1991, consta no preâmbulo que¹³⁶:

(...) **a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais**, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social.

Tendo em conta **a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;**

E nos propósitos do capítulo I constam as implicações do Mercado Comum, que deveria entrar em vigor em 1994. A saber, estava prevista a “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países”, “estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum e relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados”, e a “coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem”¹³⁷.

A migração mercosulina, não mencionada no Tratado, incidiu sobre os fatos citados acima no preâmbulo, mesmo o seu termo estando ausente. Nesse quadro, a imigração se mostrou incontornável na realidade da integração regional, pois, como veremos, ela atravessa o MERCOSUL e se coloca para além das crises intergovernamentais da história recente do bloco.

2.5 AS TEORIAS CLÁSSICAS DE INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL

¹³⁵ Acordo de Residência do MERCOSUL. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm

¹³⁶ TRATADO DE ASSUNÇÃO. *op cit.* Grifos nosso.

¹³⁷ *Idem.*

Das abordagens mais tradicionais, as etapas econômicas pensadas por Bella Balassa¹³⁸ são aquelas que melhor explicam o texto do Tratado de Assunção. Consoante o economista húngaro, a integração é um processo gradual de perdas negativas para os Estados que geram um ambiente econômico único transnacional. Isso pode ser visto no modo como a sequência (Área de Livre Comércio, União Aduaneira, União Monetária e União Econômica Total)¹³⁹ pautou os objetivos do MERCOSUL na sua origem. O Mercado Comum significa, conforme artigo 1 do Tratado:

A livre circular de bens serviços e fatores produtivos entre os países entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições me foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração¹⁴⁰.

A despeito do bloco não ter cumprido integralmente esses propósitos em mais de 25 anos de existência, politicamente ele é um ativo importante para os Membros. Neste sentido que teorias mais políticas podem ser instrumentalizadas para a análise, como é o caso do *Neo-funcionalismo e Intergovernamentalismo*.

A primeira teoria que tentou explicar o fenômeno da Integração na Europa foi o funcionalismo. Formulada após o descrédito obtido pela Liga das Nações e as calamidades da Segunda Guerra Mundial, essa linha de pensamento tentou servir de ferramenta analítica para a cooperação dos Estados em áreas específicas. Instituições internacionais nasceriam desta cooperação e teriam funções temáticas, com mecanismos de tomada de decisão menos complexos¹⁴¹.

Os governos perceberiam que a administração conjunta de algumas funções antes soberanas seria mais eficiente do que lidar com problemas de forma isolada. Assim,

¹³⁸ BALASSA, Bela A.. **Teoria da integração econômica**. 2. ed. Lisboa: L.C.E, 1972

¹³⁹ BALASSA, Bela A. 1972. *Idem*.

¹⁴⁰ TRATADO DE ASSUNÇÃO, *op. cit.*

¹⁴¹ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

organizações internacionais com fins delimitados e características supranacionais emergiriam forçosamente para institucionalizar cooperações funcionais¹⁴².

A busca pela paz não foi descartada pelos teóricos funcionalistas. A cooperação técnica entre os Estados era vista como um emulador para a estabilidade das relações internacionais. Não mais podendo lidar com questões unilateralmente, o papel dos governos nacionais de lidar com temas de implicações para além de suas fronteiras passaria a ser cumprido pelas Organizações Internacionais. Os indivíduos perceberiam que elas são mais eficazes que as nações em oferecer soluções de problemas oriundos da globalização econômica¹⁴³.

Karl Deutsch e David Mitrany são os dois principais teóricos do funcionalismo. Fortemente influenciados pela experiência da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Econômica Europeia, os autores viveram a aurora da mais ambiciosa e profícua tentativa de unir nações marcadas por guerras e desconfiança entre si. A CECA foi uma organização supranacional de cooperação em áreas técnicas caras à segurança da Europa Colonial. Para a corrente funcionalista, a paz internacional se alastraria gradualmente através da cooperação em assuntos sensíveis entre os Estados¹⁴⁴.

No entanto, a previsão de que haveria uma multiplicação de OIs de cooperação técnica mais eficientes que as ações isoladas dos Estados, impulsionado pelo chamado efeito *spill-over*, foi fortemente criticada por não comportar as dimensões de política e de poder nas relações internacionais. Os críticos do funcionalismo chamaram a atenção para o problema de desvincular os interesses estatais das iniciativas integracionistas em curso na Europa da década de 1960¹⁴⁵.

O Neofuncionalismo, que nada mais é do que a teoria funcionalista revisada, tem como norte a explicação do fenômeno da integração regional, sobretudo o processo que culminou na União Europeia, através das demandas para o surgimento e fortalecimento da cooperação regulada por instâncias e instituições supranacionais. Sua tradição também está alicerçada nas ideias que tornaram possível a criação da CECA. Seu grande teórico foi Ernest B. Haas (1924

¹⁴² SCHMITTER, Philippe C.. **A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional**. Lua Nova [online]. 2010, n.80

¹⁴³ HAAS, Ernst B.. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces**. 3. ed. Notre Dame, Indiana: University Of Notre Dame Press, 1958.

¹⁴⁴ JACKSON, Robert H.; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais: teoria e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007

¹⁴⁵ DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. (orgs.). **European integration theories**. 2. ed. Nova York: Oxford, 2009

-2003), que em 1958 publicou a clássica obra “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces”.

Formuladas como teorias científicas sobre a cooperação e a integração regional, ao ponto de poderem ser aplicadas a todas as regiões do mundo, o funcionalismo e o neofuncionalismo se mostraram presos ao caso europeu, mas especificamente à formação da Comunidade Europeia. Novamente, uma das características centrais do neofuncionalismo, quiçá seu conceito essencial, é a centralidade na ideia de “spill over”.

Com efeito, o spill over (transbordamento) é um efeito esperado resultante da cooperação em uma área que, quando ocorre com eficiência e sucesso evidente, constringe áreas vizinhas à cooperação. Além disso, para essa teoria, o transbordamento ocorre a contendo quando a cooperação em uma área força a cooperação em outras áreas¹⁴⁶.

Com o intuito de reformular a teoria funcionalista, Ernest Haas¹⁴⁷ examinou as debilidades expostas pelos críticos. O neofuncionalismo surgiu da inclusão, por Haas, da dimensão política nos estudos de integração de corte liberal. Para este teórico, num processo onde Estados delegam parcelas de soberania a uma Organização, é imprescindível considerar todos os fatores determinantes desta decisão. As condicionantes são as elites econômicas e políticas internas, as relações com as nações vizinhas e a capacidade das Organizações Internacionais de convencerem os governos nacionais a abrirem mão do monopólio de deliberar interiormente.

Mesmo conferindo relevância às forças políticas, Haas reavaliou na década de 1970 a possibilidade de se pensar uma teoria para a Integração Regional. Uma mudança de enfoque o fez ver a cooperação entre os Estados como um processo sem fins determinados e mais influenciáveis pelos atores estatais e o contexto nacional e internacional¹⁴⁸.

Outra característica marcante do neofuncionalismo é sua ênfase nas forças de grupos nacionais com interesses sociais e políticos. Para Haas, esses grupos são atores centrais no processo de integração. Eles perceberiam que suas demandas não poderiam mais ser atendidas

¹⁴⁶ CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. **Theorizing european integration**. London: SAGE, 2001.

¹⁴⁷ HAAS, Ernst B. International Integration the European and The Universal Process. **International Organization**, Vol. 15, No. 3 (Summer, 1961)

¹⁴⁸ CHYSPOOROU, *idem*.

somente pelos governos nacionais. Logo, a integração regional seria um caminho lógico para a resolução de seus anseios¹⁴⁹.

A despeito do neofuncionalismo pretender ser uma teoria de aplicabilidade universal, sua análise tornou-se fortemente vinculada à integração europeia. Tentativas de se entender os processos em outras regiões não foram bem sucedidas. Espaços como a América Latina, com integração política e econômica baixa em relação à Europa, foram alvos de análises por neofuncionalistas, mas sem os mesmos bons resultados obtidos no caso da União Europeia¹⁵⁰

As resistências para uma consolidação final da integração na Europa e a dificuldade de explicar a não ocorrência de *spill over* em outros regionalismos tornaram o neofuncionalismo uma teoria *disfuncional* para processos como o do MERCOSUL. No cone sul os transbordamentos não só não ocorreram como as agendas nacionais prevaleceram sobre os caminhos idealizados no Tratado de Assunção. No caso do bloco do Cone Sul, os grupos e elites sociais concentram as reivindicações de suas demandas no âmbito nacional¹⁵¹. Abriu-se, assim, lacunas para a utilização de matizes mais realistas, como o intergovernamentalismo.

É necessário pontuar que não se consideram viáveis as possibilidades de *spill over* no MERCOSUL a partir do diagnóstico de espaços de coesão social transnacional. Portanto, a proposta defendida aqui neste trabalho destoa do neofuncionalismo. A previsão não é que esses espaços influenciem outras arenas e as esferas da alta política dos Estados membros, mas sim que eles mantenham-se coesos a despeito das ênfases ideológicas que os governos momentâneos injetam no processo.

Já no caso do MERCOSUL, os sócios fazem questão, sobretudo o Brasil, como destaca Letícia Pinheiro (2000)¹⁵², de manter o atual modelo institucional, sem qualquer aspiração de supranacionalidade, permitindo, assim, o controle direto das chancelarias sobre todo o processo.

É evidente que uma perspectiva teórica mais realista se coaduna com a prática e os resultados no âmbito do MERCOSUL. É previsto que bloco seja gerido pelos presidentes eleitos

¹⁴⁹ HAAS, 1961, op. cit.

¹⁵⁰ HAAS, 1961, op. cit.

¹⁵¹ COSTA, Rogério Santos da. O Mercosul. IN: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2013.

¹⁵² PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a Teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto internacional**, v. 22, jul./dez. 2000, p. 305-335.

democraticamente por períodos de quatro anos. Essa constatação fez Andreas Malamud usar o termo interpresidencialismo como o modelo de liderança que pauta a integração no cone sul.

Malamud¹⁵³ foi responsável por evidenciar, analiticamente, que o caso do MERCOSUL representava para as duas escolas abordadas nos tópicos anteriores uma anomalia teórica. Não aconteceu o previsto transbordamento, como fator para os Estados perderem paulatinamente suas soberanias para instituições regionais mais eficazes. Por outro lado, também não ocorreu cumprimento dos propósitos integracionistas num ambiente de crescente interdependência econômica, como previa o intergovernamentalismo liberal. Apesar disso, o MERCOSUL não entra em decadência total. Ao contrário, os presidentes o tratam com seriedade e fonte de vantagens econômicas e políticas.

Devido aos problemas transnacionais, a interdependência assimétrica na região e um nível de institucionalidade baixo, os acontecimentos mais importantes do Bloco derivam mais de decisões particulares, demandas pelos atores nacionais, do que de regras consolidadas. E os presidentes dos Estados são os protagonistas dessas decisões¹⁵⁴.

É, de acordo com essa linha de raciocínio, a diplomacia presidencial a base ontológica do MERCOSUL. É ela que mantém o bloco pulsando em momentos de crise ou de divergência política ou econômica entre os Estados partes.

Na virada do século XX para o século XXI o MERCOSUL sofreu com uma profunda crise econômica vivida por seus dois grandes membros (Argentina e Brasil) e logo em seguida ganhou agendas e propostas com ares de refundação. A segunda década do bloco é conhecida como o período da incorporação de pautas sociais, de direitos humanos e reconhecimento das assimetrias econômicas entre os sócios¹⁵⁵. As ações e resultados no MERCOSUL na primeira década do século XXI, e de certo modo também na América do Sul, pavimentaram o caminho para abordagens como o regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal e perspectivas decoloniais.

O chamado regionalismo pós-hegemônico é uma ferramenta analítica que explica o cenário da contestação política aos Estados Unidos pelos governos da América Latina na década

¹⁵³ MALAMUD, Andreas. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico, *Relaciones Internacionales* [Madrid] 15, 113-38. 2010

¹⁵⁴ *Idem*

¹⁵⁵ CAETANO, Gerardo (Cord.). *Mercosur 20 años*. CEFIR, 2011.

passada¹⁵⁶. Na esteira deste momento estão projetos como a ALBA, CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações) e UNASUL. Para o MERCOSUL, essa onda justificou e legitimou movimentos para além dos padrões integracionistas norte-americanos.

Esse clima de ruptura com modelos de cooperação e de trocas comerciais dentro dos moldes tradicionais prevaleceu nos vários processos de integração que se entrelaçam na América Latina. Intercâmbios mais justos e decisões independentes do radar dos EUA substanciaram um momento inédito¹⁵⁷.

Já o chamado regionalismo pós-liberal joga luz ao mesmo período a partir da constatação de que os projetos liberais na região deixaram marcas sociais e econômicas extremamente negativas. Graças a essas experiências traumáticas que configuram a falência dos receituários liberais, foi possível o alvorecer de soluções alternativas¹⁵⁸.

Nessa toada, a assinatura do Consenso de Buenos Aires, em 2003, em clara oposição ao Consenso de Washington, sinalizou uma alteração nos rumos econômicos da integração no MERCOSUL. A partir de então, o processo, que praticamente mimetizou os desenhos e modelos integracionistas europeus, passou a priorizar a dimensão política e social para a região.

Sanahuja¹⁵⁹ sintetiza bem essa época. A cooperação em temas não comerciais e sob o fortalecimento do papel dos Estados foram as principais características do regionalismo pós-liberal. Nesse arranjo, infra-estrutura, energia, saúde, educação, inclusão social, direitos humanos, segurança foram temas que substituíram a passiva agenda do livre comércio¹⁶⁰.

2.5.1 O Construtivismo na Integração Regional

Como mencionado acima, a teoria Construtivista teve forte influência nas lentes teóricas dominantes durante o período do chamado regionalismo pós-hegemônico. Essa abordagem, pensada originalmente para a Política Internacional, foca nos processos políticos guiados por

¹⁵⁶ RIGIROZZI; TUSSIE, 2012, op. cit

¹⁵⁷ *Idem*

¹⁵⁸ SERBIN, Andrés; DI MARTINEZ, Laney ; RAMANZINI, Haroldo Júnior (ed). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe**: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012

¹⁵⁹ SANAHUJA, J. A.. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR IN SERBIN, Andrés; DI MARTINEZ, L.; RAMANZINI, H. J. (ed). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe**: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012.

¹⁶⁰ SANAHUJA, 2012. *Idem*.

agentes com o poder de redefinir identidades e contornar estruturas sociais resistentes à mudanças. Mas a Integração Regional, por ser um processo essencialmente político (depende da vontade dos Estados) precisa construir ou se apoiar em estruturas mais fixas para perdurar, ao invés de depender de arranjos intergovernamentais provisórios. Nesse sentido, abaixo o Construtivismo é apresentado numa perspectiva crítica, apontando as dificuldades metodológicas em usá-lo como orientação para a construção de hipóteses para a Integração na América do Sul.

O construtivismo como teoria para a área de Relações Internacionais surgiu no final dos anos de 1980. Duas publicações marcam o início da teoria: *World o four making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, título do livro de Nicholas Onuf, e o famoso artigo de Alexander Wendt, de 1992, “Anarchy is What States Make of it”. A teoria se desenvolveu durante a década de 90 e tornou-se um contraponto tanto às teorias tradicionais, neorealismo e neoliberalismo, quanto das teorias críticas e pós-modernas. A variedade intelectual dos autores, e a própria riqueza teórica do construtivismo, fazem com que uma definição dessa teoria seja inexata se não apresentar as opiniões diferentes e discordantes características de cada autor. Em linhas introdutórias, a teoria construtivista apresenta as seguintes premissas básicas:

- O mundo em que vivemos é socialmente construído junto com nossos interesses e identidades, inclusive a anarquia internacional e o interesse nacional;
- Os agentes (quem agem em nome dos Estados) têm a capacidade de modificar o mundo no qual vivem, mas agentes e estrutura são co-constituídos.

Nas relações internacionais os construtivistas conferem precedência ao papel das ideias, dos valores, das regras que compõem o discurso, da interação de diferentes culturas e tudo que é inerente ao mundo social. Dentre os principais teóricos do construtivismo estão Kratochwil, Wendt e Onuf. Eles foram responsáveis pelas principais publicações construtivistas. Wendt foi responsável por conferir à teoria um papel central na análise da identidade e interesse na formação do Estado.

O construtivismo, desta forma, possui atualmente um papel importante no chamando terceiro debate das relações internacionais ao trazer para a discussão a celebre dicotomia sociológica, e das relações internacionais, agente-estrutura. Esse novo debate ontológico é diferente do famoso primeiro debate, entre realistas e “idealistas”, devido ao novo cenário das

relações internacionais, que engloba novos temas como a integração entre Estados e os atores transnacionais.

O artigo descrito e explicado aqui, e citado anteriormente, foi publicado em 1992 na revista *International Organization*, e praticamente cravou o construtivismo na área de RI e consagrou o teórico Alexander Wendt¹⁶¹. O texto do artigo faz parte de uma série de abordagens construtivistas das relações internacionais que contestaram epistemologicamente e ontologicamente as teorias tradicionais da época: neorrealismo e neoliberalismo. Wendt, além de criticá-las, afirmou no artigo que um dos seus objetivos era de construir uma ponte entre os positivistas e pós-positivistas. O livro de Waltz, *Teoria das Relações Internacionais*, de 1979, era a principal referência teórica do período. A obra defende a importância ontológica da estrutura “anárquica” das relações sobre os agentes. Ou seja, o sistema anárquico das relações internacionais, também entendido como estado de natureza hobbesiano, impera nas relações entre os Estados, sendo a natureza dessas relações estabelecidas de modo exógeno. Wendt no artigo aqui citado questiona essa premissa e defende a ideia de que a anarquia é o que os Estados fazem dela.

Wendt inicia o artigo abordando a dicotomia do debate teórico das Relações Internacionais da época: neorrealismo x neoliberalismo. A primeira teoria defende que os Estados são influenciados pela estrutura do sistema internacional e pela distribuição de poder contida nele. A segunda teoria confere relevância ao processo de interação e aprendizagem entre as instituições internacionais e os Estados. Também no início do artigo, Wendt apresenta algumas questões que irão permear o desenvolvimento do seu argumento: a falta de um poder supranacional obrigaria os Estados a agirem dentro da lógica da política de poder? Essa lógica pode ser revertida? Em quais condições? O que pode ser mudado e o que é imitável na estrutura anárquica das relações internacionais?

Ainda nas considerações iniciais do artigo, Wendt aponta as principais características do neorrealismo e do neoliberalismo e suas semelhanças. Ambas as teorias compartilham da opinião de que os Estados são os atores centrais das relações internacionais e que a segurança é definida por eles com base na famosa premissa realista do auto interesse. Wendt ressalta que

¹⁶¹ WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics*.

In **International Organization**; Spring92, Vol. 46 Issue 2, p391, 35p. Todas as afirmações de Wendt nesse tópico da tese são desse artigo citado.

devido as duas teorias terem como ponto de partida de análise a auto-ajuda e o auto interesse dos Estados, estabelecidos compulsoriamente pela estrutura do sistema internacional, questões como a formação e a redefinição da identidade e dos interesses dos próprios Estados não são estudadas com importância. No entanto, na época em que Wendt escreveu já era expressivo o número de estudos que apresentavam um contraponto às teorias tradicionais. Novas linhas teóricas surgiram, com destaque para os pós-positivistas e pós-modernistas. Elas criticaram a epistemologia dos chamados racionalistas (neorrealismo e neoliberalismo) ao afirmarem, segundo Wendt, que a formação da identidade e dos interesses dos Estados fazem parte de um processo intersubjetivo, ou seja, identidade e interesse nas relações internacionais, que moldam o comportamento dos Estados, não são definidas de maneira exógena como entendem os racionalistas.

A partir disso Wendt define o seu objetivo no artigo: construir uma ponte entre os dois argumentos. O seu argumento terá como base a tese de que a autoajuda não é definida pela anarquia internacional e, portanto, exógena ao processo de interação entre os Estados. Wendt defende que a autoajuda e a lógica da Política de Poder, premissas centrais na teoria realista, não são características dadas pela anarquia, mas instituições próprias do processo de interação entre os Estados. Essas instituições são construídas socialmente sob a anarquia internacional.

A principal crítica de Wendt ao pensamento racionalista é a explicação “reducionista” para a premissa dos princípios de autoajuda e da Política de Poder nas relações internacionais, definidos de modo exógeno pela estrutura do sistema. Para Wendt o argumento oferece pouca explicação sobre o comportamento dos Estados. Wendt discute o pensamento neorrealista formulado por Waltz que atesta ser a anarquia o princípio ordenador das relações internacionais. A estrutura da política para Waltz é definida em três dimensões, Wendt contesta duas no artigo: o regulamento de princípios e a distribuição das capacidades.

Usando o construtivismo, Wendt sustenta que os Estados agem de acordo com os seus objetivos. A anarquia e a distribuição de poder podem influenciar as relações entre os Estados, mas para Wendt, é o processo intersubjetivo de interação e expectativas que irá definir a concepção que um Estado possui do outro. O objetivo de um Estado no relacionamento com outro Estado não pode ser pré-definido sem antes acontecer o processo de interação. Por isso, segundo Wendt: “são os significados coletivos que constituem as estruturas que organizam nossas ações”. Para Wendt “identidades são as bases dos interesses”. Numa clara e célebre crítica ao Realismo Estrutural, Wendt leciona que os atores não carregam uma lista de interesses independentemente do contexto social em que atuam. Diante de situações inéditas o ator,

segundo Wendt, primeiro interpreta o significado da situação e depois define o seu interesse e suas ações.

Sobre o papel das instituições, de acordo com Wendt, elas são construídas pelos atores em um processo coletivo e que o processo de institucionalização e internalização de novas identidades e interesses é cognitivo. No entanto, para entendermos a Integração Regional, não fica claro como os atores podem construir instituições que precisam sobreviver para além da existência desses atores e agentes conduzindo os processos.

Para esclarecer o seu argumento de que a autoajuda é uma instituição, dentre outras que são construídas sob a anarquia, Wendt ilustra três sistemas de segurança contínuos nas relações internacionais: o competitivo, o individualista e o de cooperação. O sistema de segurança competitivo é caracterizado pela identificação negativa entre os Estados e não há possibilidade de ações coletivas pois Estados buscam vantagens em detrimento de outros Estados. No sistema de segurança individualista os Estados continuam egoístas e preocupados em garantir a segurança diante de outros Estados, mas a ação coletiva é possível porque os Estados cooperam com o objetivo de conseguirem vantagens mútuas. Por último há o sistema de segurança cooperativo, no qual os Estados se identificam positivamente, a segurança de cada um equivale a segurança de todos e os interesses nacionais são também os internacionais. Dado os exemplos Wendt lança o argumento de que a instituição autoajuda (o sistema competitivo) é só um tipo de anarquia, uma vez que ela só tem significado para aqueles Estados que compartilham da mesma concepção negativa de anarquia.

Para Wendt as ameaças entre Estados, que os estruturalistas afirmam ser naturais, são construídas socialmente. Há um processo social no qual os agentes definem suas identidades e interesses. Wendt dá um exemplo no qual atores interagem num processo de criação intersubjetiva de significados. No exemplo de Wendt, o primeiro ato social entre os atores irá definir as primeiras expectativas e influenciar no comportamento futuro entre eles. Mediante isso, Wendt entende que os atores podem se identificar positivamente e repetirem gestos recíprocos de cooperação. Desta maneira os interesses mútuos podem prevalecer normalmente sobre certa estrutura social (inclusive a anarquia) mediante interações recíprocas entre os atores. Outra afirmação, ousada à época, de Wendt é a de que “dilemas de segurança não são dados pela anarquia ou natureza.” Uma vez institucionalizado, o dilema de segurança (princípio realista) se torna difícil de mudar, mas as relações entre os Estados não começaram com o dilema de segurança a priori: “os sistemas de segurança de autoajuda evoluem de ciclos de

interação em que cada parte age de maneira que a outra sente que é ameaçadora para si mesma, criando expectativas de que a outra não é confiável”.

Wendt critica a epistemologia do realismo clássico (e moderno) ao abordar o papel da natureza humana na política internacional. Wendt lembra que para os realistas a natureza humana é intrinsecamente egoísta e movida pelo desejo de poder e glória. Uma vez que a política mundial é composta por pessoas e que os Estados se relacionam num espaço anárquico, as relações internacionais são reguladas pela busca da glória e poder. Wendt contesta essa premissa realista ao destacar que a noção da imutabilidade do homem hobbesiano ofereceu um forte argumento para a legitimação do pessimismo na política internacional. Para Wendt, o argumento de que da estrutura anárquica das relações internacionais sozinho não teria essa legitimidade. A crítica de Wendt aos realistas-racionalistas é sobre a separação que esses pensadores fazem entre a instituição autoajuda e as práticas pelas quais ela é produzida e sustentada. Utilizando de princípios construtivistas já explorados no artigo, Wendt sustenta que o processo social que constitui a competição de interesses e identidades é construído no dia a dia pelos Estados. Portanto, para Wendt, o princípio da autoajuda não é estabelecido pela estrutura das relações internacionais.

A despeito de Wendt defender que as relações internacionais são socialmente construídas, ele reconhece que isso não garante que a estrutura seja facilmente maleável. Duas são as razões. A primeira é que num sistema social estabelecido os membros são forçados a reproduzir certos comportamentos e desencorajar outros. Wendt dá o exemplo da lógica da autoajuda, onde quem compete é compensado e quem é altruísta é punido. Segundo Wendt, quanto mais proeminente for o papel da identidade de um ator no sistema, mais difícil será a mudança da identidade. Mas transformações institucionais de identidade dos Estados são possíveis pois, para Wendt “estados podem escapar de um mundo hobbesiano de sua própria criação”.

Para Wendt o princípio da soberania também é uma instituição construída sob a anarquia. A soberania só existe dentro de relações sociais que a reconhecem, onde há um entendimento intersubjetivo que confere aos Estados este princípio. Wendt diz que “não há soberania sem ou outros”. Para Wendt o princípio da soberania só pode existir em uma comunidade de Estados que reconhecem esse princípio para todos os Estados. Isso se chama “permissões recíprocas”. A soberania estatal, para Wendt, não está separada da sua prática. Ela só existe porque os Estados geram normas que a legitimam.

E esta prática pode transformar os entendimentos que os Estados possuem sobre a segurança e a política de poder. Três são as maneiras de transformação segundo Wendt.

Os Estados definirão suas seguranças com o objetivo de preservar suas fronteiras e proteger a população contida nela.

Os Estados passam a respeitar o território de outros Estados, assim a internalização das normas da soberania é legitimada.

Os Estados entendem que ser soberano é também se comprometer a não violar o território estabelecido de outro Estado sem uma "justa causa".

A última transformação é, segundo Wendt, que os Estados podem dar mais relevância à sociedade internacional e menos aos meios nacionais para proteger suas fronteiras, uma vez que a legitimação da soberania na esfera internacional depende do reconhecimento de outros Estados.

Wendt aborda também a possibilidade de cooperação entre Estados egoístas e a transformação de identidades. Como já foi exposto, a soberania, como uma instituição, transforma o Estado de natureza Hobbesiano em um sistema Lockeano¹⁶². Wendt lembra que na análise da cooperação utilizando a famosa teoria dos jogos, a estrutura do jogo, na qual atuam Estados com identidades e interesses, é exógena à interação e imutável. Nas palavras de Wendt: "uma "caixa preta" é atribuída a identidade e formação de interesse, e a análise se concentra, em vez disso, na relação entre expectativas e comportamento." Aqui reside uma das principais diferenças entre a análise racionalista e a construtivista. A análise da cooperação entre Estados egoístas, utilizando a teoria dos jogos, é feita com base no comportamento. Na análise construtivista da cooperação, o foco é descobrir, segundo Wendt, "como as expectativas produzidas pelo comportamento afetam identidades e interesses". O processo de criação de instituições é um processo de internalização de novos entendimentos e do surgimento de novas identidades. Os Estados egoístas aprendem a cooperar através de um processo de reconstrução de seus interesses. A dificuldade de mudar normas, para Wendt, não se dá devido aos custos das modificações, mas sim porque as normas estão atreladas aos interesses e identidades dos atores.

Diante disso, há a possibilidade de transformação de um sistema competitivo em um de cooperação. Wendt divide esse processo de transformação em quatro estágios. No primeiro há

¹⁶² Os três sistemas de segurança contínuos: o competitivo, o individualista e o de cooperação. Respectivamente: o Hobbesiano, o Lockeano e o Kantiano.

uma ruptura intencional no consenso de que as identidades são definidas de maneira compulsória pela estrutura. Após isso é possível partir para o segundo estágio, no qual há uma análise sobre as velhas ideias entre os atores e sobre a estrutura na qual essas ideias eram sustentadas através da interação. *Em períodos de estabilidade no papel das identidades entre os atores, as ideias e a estrutura são tratadas como se existissem de maneira independente à ação social.* Da análise feita no estágio dois surge o terceiro estágio: uma nova prática. Segundo Wendt, não basta um ator repensar suas ideias sobre ele e outro ator quando as identidades antigas estão sustentadas por um sistema de interação com outros atores. É necessário, portanto, segundo Wendt, fazer com que esses outros atores repensem suas identidades e interesses vis-à-vis nova prática do ator. Para tanto, o ator deve agir no sentido de mudar sua prática, induzindo o outro ator - atores - a (re)definir seu interesse e identidade de acordo com a nova situação social criada pelo primeiro ator. Se um ator mudar as suas práticas perante outro, este iniciará uma mudança sobre sua concepção a respeito do primeiro ator.

Wendt traz esses estágios para o caso da segurança coletiva e sistemas de segurança competitivos. Tudo irá depender da lógica pela qual as identidades estão sustentadas. Um sistema competitivo está sustentado em práticas que criam a insegurança e desconfiança. Conforme explica Wendt, neste caso as práticas devem indicar, ou ensinar, a outros Estados, que o Estado antes visto com desconfiança pode ser confiável e não ser mais uma “ameaça” à segurança do sistema. Nas palavras de Wendt: “a maneira mais rápida de fazer isso é fazer iniciativas unilaterais e compromissos autovinculativos de significância suficiente para que outro estado seja confrontado com 'uma oferta que não pode recusar’”.

Wendt inicia a conclusão do seu artigo lançando perguntas sobre os desafios das teorias das relações internacionais. As principais questões apontadas pelo autor se referem às relações entre processo e estrutura e a redução do papel da interação dos Estados à estrutura que define os seus interesses e identidades. É importante saber a potencialidade que uma interação entre Estados tem para definir seus interesses e identidades. O outro aspecto importante, segundo Wendt, é saber o grau de facilidade com que as identidades e interesses dos Estados pode influenciar num sistema de interação.

No entanto Wendt confessa que, assim como os realistas, ele acredita que os Estados são os atuais atores dominantes no sistema internacional. Por isso, ele diz no artigo que para haver qualquer mudança na estrutura do sistema é necessária que ela ocorra dentro e através dos Estados.

Além do célebre artigo explanado acima, textos construtivistas passaram a figurar em revistas especializadas em relações internacionais nos meados da década de 90. Destaca-se também o livro de Wendt, de 1999, *Social Theory of International Politics*, que passou a ocupar um lugar nas grandes obras sobre as abordagens teóricas da disciplina. Katzenstein, Keohane e Krasner, em 1998, em um artigo da edição especial da revista *International Organization*, classificaram o construtivismo como o interlocutor do racionalismo. Só que este construtivismo seria unicamente o elaborado por Wendt, com características positivistas.

Os racionalistas, representados por liberais e realistas, afirmam que os interesses do ator racional - o Estado - imperam nas relações internacionais, agindo a partir de ganhos absolutos e relativos. As opções dos Estados, para os realistas estruturais, seriam afetadas pela configuração do sistema internacional, por isso os atores agiriam de forma racional e estratégica. Já os construtivistas se preocupam em entender a formação social dos atores levando em consideração as diferentes realidades sociais e procurando aspectos endógenos. As relações internacionais não são vistas pelos construtivistas de forma “limitada”. Eles dão importância ao papel das identidades, dos interesses construídos, das normas e de como as instituições podem afetar os atores. A afirmação de que o construtivismo seria uma metateoria é baseada no fato de que esta teoria lançou críticas às teorias tradicionais, contribuindo com o debate pós-positivista, trouxe conceitos da Teoria Social para as Relações Internacionais e por não tratar especificamente de eventos internacionais, como a guerra¹⁶³.

Uma premissa comum aos construtivistas é a afirmação de que o mundo não é predeterminado, mas sim construído através das interações entre os atores. Outra premissa comum, e que distingue o construtivismo das demais teorias, é que não há precedência ontológica da estrutura sobre os agentes e vice-versa. O construtivismo parte do princípio que agentes e estrutura são co-constituídos. Outra dicotomia que o construtivismo tenta superar é a do materialismo-idealismo. Os construtivistas enfatizam o papel das ideias e dos valores usados para relacionar os agentes com o mundo material. Todas as outras premissas do construtivismo decorrem dessas três citadas anteriormente. Uma delas é a crítica de que a anarquia não é o cerne da disciplina das Relações Internacionais. O sistema internacional possui regras

¹⁶³ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Campus, 2005. 250 p.

específicas e construídas socialmente entre os atores. No entanto algumas ideias não são comuns a todos os adeptos do construtivismo.

Kratochwil foi importante por elaborar críticas construtivistas às ideias tradicionais que prevaleciam, na década de 80, na análise das organizações internacionais. A contestação era contra o pensamento racionalista, sobretudo o neorealismo, acusado de não dar importância ao papel das organizações internacionais e à capacidade destas instituições influenciarem os Estados. Com a publicação do livro *Rules, Norms and Decisions*, em 1989, Kratochwil buscou em outras disciplinas argumentos para suprir, segundo o próprio autor, as debilidades epistemológicas e ontológicas da disciplina de Relações Internacionais. Ele foi também responsável pela chamada virada linguística nas Relações Internacionais. O autor argumentou que ao analisar as regras que permeiam o discurso é possível entender as próprias regras que coordenam a realidade, uma vez que no discurso todas as referências usadas para identificar o mundo em que vivemos. *A linguagem não reflete a ação, ela é a própria ação.*¹⁶⁴

Identificadas as regras e as normas no discurso, Kratochwil afirma que são elas que moldam a ação humana e que o discurso é intersubjetivo. Disso decorre que os atos sociais, os processos de tomada de decisão e as próprias ações dos atores não podem ser vistas como algo regular e previsível, como querem os positivistas. Os métodos das ciências exatas não se aplicariam a um mundo socialmente construído.

Kratochwil faz uma análise da tomada de decisão diferente da feita pela teoria liberal, que é voltada para a racionalidade do Estado. Segundo Kratochwil, a análise deveria ser feita nas normas contidas nos discursos, uma vez que as próprias regras justificam e legitimam as decisões, tornando-as ainda possíveis ou impossíveis.

Outro pensador construtivista renomado é Nicolas Onuf. Ele também considera que o mundo é constituído socialmente e que a disciplina de Relações Internacionais está inserida nas Ciências Sociais. Onuf é mais enfático quanto ao papel das regras no mundo social. Para esse teórico, as regras afirmam o que as pessoas devem fazer. A contestação das premissas realistas e liberais também estão presentes na literatura de Onuf. Ele considera que não há fatos ahistóricos nas relações entre os Estados, como a anarquia. *Se ela existe é devido a regras que a construíram socialmente, e pode ser transformada mediante novas regras resultantes de*

¹⁶⁴ KRATOCHWIL, Friedrich V. *Rules, Norms, and Decisions On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge University Press. 1989.

vários processos de interação entre agentes e estrutura. Para Onuf o mundo não é anárquico porque há regras comuns aceitas por todos os Estados¹⁶⁵.

Onuf, assim como Kratochwil, afirma que nem agentes e nem a estrutura possuem antecedência ontológica sobre o outro, eles são co-constituídos. As regras possuem um papel central nas interações agentes-estrutura. São elas que apresentam as opções de escolhas dos agentes e, inclusive, são elas que fazem os agentes, pois as regras determinam quais atores possuem o status de agentes numa estrutura. Mas Onuf também afirma que não há total precedência das regras, segundo ele as regras fazem os agentes e os agentes fazem as regras. Para Onuf há três tipos de regras: regras de instrução, direção e de compromisso. Dessas regras Onuf extrai três atos de fala: assertivo, diretivo e de compromisso. Os atos de fala assertivos podem ser um princípio e resultam das regras de instrução, informando como as coisas são. As regras de direção, que se expressam em atos de fala diretivos, são peremptórias e implicam em comandos e ordens, gerando a legitimação das regras. As regras de compromisso são entendidas como uma espécie de contrato, onde o seu cumprimento gera uma recompensa. O não cumprimento dos três tipos de regras, segundo Onuf, resulta em consequências.

Dos três tipos de regras citadas, Onuf extrai três tipos de domínio e um tipo de organização para cada tipo. Para Onuf as regras definem a política, pois as relações sociais são baseadas em regras que normatizam a distribuição de poder. Disso resultam as três formas de domínio: racional, tradicional e carismático. Já que, para Onuf, as relações sociais variam de acordo com cada realidade social, o domínio político também varia. Por isso ele distingue os tipos de domínio de acordo com cada organização de poder: a hegemonia, a heteronomia e a hierarquia.

Apesar do Construtivismo oferecer possibilidades para pensar a Integração Regional, pela possibilidade de redefinir identidades e interesses, no caso da América do Sul, devido a ausência de conflitos entre os Estados, o papel das regras em moldar e fortalecer a integração se mostra mais auspicioso do que processos que dependem dos governos transitórios nos Estados. Como teoria alternativa, observa-se um potencial maior nas perspectivas Pós-coloniais, pois elas buscam evidenciar temas marginalizados epistemologicamente, mas

¹⁶⁵ ONUF, N. G. *World of our making: Rules and rule in social theory and international relations.*

Columbia, S.C: University of South Carolina Press. 1989.

centrais na história. Esse é o caso dos processos migratórios, esquecidos nas origens das iniciativas de integração, mas centrais para a formação das regiões.

2.6.2 A perspectiva Pós-colonial na Integração Regional

A perspectiva Pós-colonial na Integração Regional é importante para denunciar como, apesar das críticas de que as iniciativas de integração fora da Europa seguiam o receituário europeu, as teorias alternativas às etapas de integração estavam presas às metodologias e orientações ocidentais.

O pensamento pós-colonial desafia a ideia da centralidade europeia como fonte histórica da ordem internacional e questiona a universalidade moral e jurídica que reflete e reproduz as relações de poder do período colonial. O monopólio do pensamento eurocêntrico atinge o ápice do realismo quando a sociedade internacional é concebida como anárquica, sem regras ou carente de um governo que coordene as relações sociais que sempre tenderão ao confronto. Ao contrário, as relações coloniais mostram que regras sempre foram instrumentalizadas. Por isso, o "pós" do pós-colonialismo não é uma periodização que marca o início de uma era em que o colonialismo faz parte do passado. O colonialismo e o imperialismo não são uma nota de rodapé ou episódio em uma história maior, como a do capitalismo, da modernidade ou da expansão da sociedade internacional, mas são, na verdade, uma parte central da história das relações internacionais com consequências muito atuais, como o racismo, por exemplo.

Essa vertente recente na área deriva de uma gama de ideias de pensadores subalternos da década de 1970. Esses pensadores, como Frantz Fanon (Francês/Argelino), Edward Said (Palestino), Homi Bhabha (Indiano), Aníbal Quijano (Peruano), Walter Dignolo (Argentino), entre outros, consolidaram estudos que evidenciaram como o campo acadêmico do Direito Internacional e das Relações Internacionais era dominado por uma visão ocidental e colonial. Na percepção desses autores, o colonialismo não deixou apenas sequelas territoriais e econômicas, mas também sociais, culturais e intelectuais. A colonialidade do saber é clara porque estudamos os problemas do mundo pela perspectiva de mundo ocidental. E na epistemologia, o mundo é dividido pela fronteira imaginada entre o ocidente (Europa e EUA) e os outros. Mas os outros (nesse caso, territórios e povos que foram colonizados na África, América, Ásia e Oceania) são construídos nos textos e análises sem alteridade. O outro é o não ocidental. O outro não ocidental é uma invenção do ocidente para se referir aos povos colonizados.

Uma obra que demarca o pensamento pós-colonial é *Orientalismo*, de Edward Said, de 1978. Nesse livro, Said¹⁶⁶ sustenta como o ocidente colonial forjou a criação do outro colonizado e dominado no Mundo Árabe. Povos e nações diversos no oriente foram imaginados como pertencentes a uma unicidade fictícia e bárbara. Portanto, os colonizados, no ocidente, era vítimas de uma visão distorcida sobre suas identidades e características. Uma visão que justificava a colonização.

A terminologia “*índio*” nas Américas é um exemplo da colonialidade do saber e do ser. Índios é um termo homogêneo para se referir a milhares de tribos com línguas e culturas diferentes. A diversidade do *outro* é anulada e em troca prevalece a noção de que o outro é somente o outro, o não-ocidental.

As potências colonizadoras desconsideraram e ainda desconsideram a alteridade do outro nas relações internacionais. Isso significa que as características dos outros povos não compõem as visões de mundo ocidentais nas suas relações internacionais. Nesse sentido, os teóricos tradicionais do Direito Internacional, das Relações Internacionais e de Integração Regional refletem essa visão de mundo, pois eles teorizam sobre a perspectiva dos problemas que seus Estados possuem (balança de poder, poder militar, ascensão de grandes potências etc.) e de como esses Estados percebem o outro não ocidental. Na perspectiva dos pensadores pós-coloniais, os problemas dos seus povos e Estado derivam do legado da colonização e da marginalização de práticas e saberes existentes no Sul global.

A seguir, serão apresentados os principais argumentos que colocam o colonialismo europeu e a exclusão da alteridade no centro da teoria e das práticas das Relações Internacionais contemporâneas

Segundo o pensador indiano Homi Bhabha¹⁶⁷, o “pós”, no pós-colonialismo, indica que as relações coloniais ainda persistem num novo arranjo de ordem mundial. Portanto, essa abordagem teórica não indica que há uma ruptura do colonialismo. Ao contrário, as interações das relações internacionais após o fim da colonização territorial devem ser entendidas a partir do legado deixado pelas colonizações. As relações de poder pós-coloniais ainda persistem. Há uma dominação política e econômica das ex-metrópoles sobre as ex-colônias. Essas

¹⁶⁶ SAID, Edward. **Orientalism**, London: Penguin. 1979.

¹⁶⁷ BHABHA, H. **The Location of Culture**, London: Routledge. 1994

dominações podem ser verificadas através da divisão internacional do trabalho e das trocas desiguais de comércio: o Norte Global comprando matéria prima do Sul Global e este comprando tecnologia do Norte Global. As formas de governos e organizações políticas aceitáveis também são aquelas que emanam das democracias dominantes no ocidente. Intervenções políticas e imposições de regras de comércio internacional ainda são disseminadas pelas práticas ainda persistentes do legado colonial. Dessa forma, o atual estágio das relações internacionais é analisado a partir da continuidade do colonialismo por outros meios.

Após o fim das colonizações, dezenas de povos dos continentes colonizados herdaram um sistema de governos e modos de vida econômicos que não estavam constituídos nas suas culturas. A partir do fim da colonização territorial, esses povos deveriam guiar seus países para competirem na economia política internacional e na política internacional. Assim, uma nova demarcação de diferença surgiria: esses povos, antes rotulados de bárbaros e não civilizados, agora passam a ser subdesenvolvidos. Cabia aos países recém independentes se inserirem no sistema internacional com as regras de comércio e de direito internacional construídas pelas potências ocidentais colonizadoras.

Segundo Spivak¹⁶⁸ e Young¹⁶⁹ (2003), as atuais relações globais Norte e Sul são uma continuidade dos tempos coloniais. Os autores pós-coloniais entendem que as áreas de estudos devem investigar as conexões entre o passado colonial e o presente da política mundial. Excluir o legado colonial das análises contemporâneas nas relações internacionais é uma escolha epistemológica e teórica muito conveniente para o ocidente colonizador e seus especialistas. Apagar o legado colonial significa desconsiderar as dificuldades políticas, econômicas, sociais e culturais deixadas pelos colonizadores nas ex-colônias. Ao invés de resgatar o peso do passado colonial para os Estados subdesenvolvidos, a área dominante nas teorias de DIP e RI simplesmente faz falsas comparações que igualam todos os Estados numa mesma competição global, como se todos tivessem partido de um mesmo ponto em comum e com as mesmas condições.

Achille Mbembe¹⁷⁰ denuncia, por exemplo, que a África pós-colonial continua marcada pelo legado colonial nas suas relações com o ocidente. O “ocidente” é a base de

¹⁶⁸ SPIVAK, G.C. **A Critique of Postcolonial Reason**, Cambridge, MA: Harvard University Press. 1999

¹⁶⁹ YOUNG, R. **Postcolonialism**, Oxford: Oxford University Press. 2003.

¹⁷⁰ MBEMBE, A. **On the Postcolony**, Berkley: University of California Press. 2001

perspectiva para analisar e avaliar as relações internacionais dos países africanos. A diplomacia ocidental ainda se relaciona com os países e povos do continente africano tendo como referência o legado da distinção civilizadores e “não civilizados”. As potências ocidentais ainda julgam as nações africanas pela capacidade que elas possuem em imitar as normas e comportamento ocidentais. Essa é uma evidente conexão entre o passado e o presente colonial.

Mas como o processo de colonização foi legitimado? E como o legado da colonização persiste mesmo após o fim da colonização territorial? Essas perguntas nos remetem a uma definição de *poder* diferente da tradicional em RI. Para os pós-coloniais, poder nas RI significa a capacidade de disseminar discursos que estabelecem formas dominantes de entender o mundo e as relações sociais. Nesse sentido, o poder ocidental não reside somente no poder material. Reside, sobretudo, no poder de transformar em prática os seus discursos de demarcação do outro: africanos, árabe, oriental, indígena etc. Para o pensamento pós-colonial, o surgimento dessas representações de outros povos para justificar superioridade e dominação deve ser um tema central nas áreas do conhecimento. Do contrário, muitos campos de estudos continuarão a apagar o legado colonial na teoria, servindo de instrumento ocidental para ocultar a permanência de práticas e saberes coloniais.

É importante esclarecer que os pós-coloniais não negam a pobreza e as dificuldades sociais e políticas presente nos antigos territórios colonizados, nem negam que esses locais necessitam superar esses problemas. Um dos pontos centrais é que as potências ocidentais ainda continuam a sugar recursos e riquezas dessas regiões por meio das representações de progressos que justificam a continuidade de trocas e relações desiguais. O resultado é que as grandes economias que no passado foram colonizadoras ainda obtêm vantagens do legado colonial. Já os territórios descolonizados possuem desvantagens na interação econômica e sofrem ao se adaptar às imposições de regras e modos de vida que refletem uma noção de superioridade dos padrões ocidentais. Esses povos e nações que foram colonizados ainda são vistos sem alteridade pelo ocidente. Ou eles se desenvolvem de acordo com os critérios do Norte Ocidental ou serão subdesenvolvidos e atrasados. Essa é a nova demarcação que separa atualmente as representações que antigas metrópoles possuem nas relações com as antigas colônias.

Dessa forma, *a condição de subdesenvolvido criada e disseminada pelo ocidente é um recurso de poder na política internacional*. Essa condição permite que as potências ocidentais tenham enormes ganhos relativos nas relações econômicas com o Sul Global. E esses ganhos

diferenciados a favor do Norte Global são legitimados por regras que prometem um caminho que leva à almejada saída da condição de subdesenvolvido. Portanto, novamente, os pós-coloniais não negam que os países do Sul Global estejam em situação de dificuldades sociais e econômicas. Ao contrário, é exatamente por estarem nessa situação que esses povos devem romper com o legado colonial. E as teorias de DIP, RI e Integração Regional deveriam evidenciar como o Norte Global, ao controlar a representação da noção de subdesenvolvido, usa esse recurso de poder para perpetuar políticas e práticas do legado colonial no século XXI.

Em termos práticos, as trocas desiguais de comércio e as imposições de regras de comércio são evidências empíricas a favor dos argumentos pós-coloniais. As regras internacionais defendidas pela Organização Mundial do Comércio promovem o livre comércio global como caminho ao desenvolvimento de todas as nações. Na prática, isso garante que os Estados mais fortes economicamente (antigos colonizadores) possam comprar com preços baixos para suas empresas multinacionais recursos naturais da África e da América Latina. Com isso, os recursos naturais desses países geram relativamente mais riqueza para os países do Norte Global. E o modo de organização política e social ocidental mantido no Sul Global contribui para o não rompimento dessas práticas. As potências ocidentais continuam receitando as regras para que *os outros* superem as limitações que os impedem de estarem no mesmo nível que essas mesmas potências ocidentais. E essa dinâmica é, para os pós-coloniais, a verdadeira luta por poder nas relações internacionais contemporâneas.

A história consensuada é de que após a Primeira Guerra Mundial, na Europa, mais especificamente na Inglaterra em 1920, professores dos departamentos de ciência política das universidades perceberam a necessidade de estudar a Paz e gerar conhecimento que contribuísse para evitar uma nova grande guerra. Mas essa é a história da criação da área de RI e do sucesso do Direito Internacional de acordo com os interesses europeus.

Do outro lado do Atlântico, alguns anos antes, um sociólogo afro-americano, W.E.B. Du Bois (1868–1963), publicou uma tese sobre as origens imperialistas da Primeira Guerra Mundial. E muito antes da publicação da clássica e festejada obra *Vinte Anos de Crise*, de Edward Hallet Carr, W.E.B. Du Bois publicou os primeiros artigos naquela que hoje é maior revista de Relações Internacionais, a *Foreign Affairs*. Entre esses artigos está o importante texto, mas marginalizado, intitulado “World of Colors” (Mundo de Cores). Du Bois (1925) inicia esse escrito com as seguintes reflexões:

Certa vez, quando era mais jovem e no alvorecer deste século, escrevi: "O problema do século XX é o problema da linha de cores." Foi uma frase atrevida de que gostei na época e que já repeti

muitas vezes para mim mesmo, perguntando até que ponto era profecia e até que ponto especulação? Hoje, no último ano do primeiro quarto do século, proponho-me a examinar novamente este assunto, e mais especialmente na memória do grande acontecimento destes grandes anos, a Guerra Mundial. Qual a profundidade das raízes dessa catástrofe entrelaçadas na linha de cores? E do legado deixado, o que dizer dos problemas raciais mais sombrios que o mundo herdará?¹⁷¹

Para Du Bois, a linha de cores era o problema central que o século XX teria que enfrentar. Esse argumento colocava a Guerra no século XX como um subproduto da história imperialista e colonial das potências europeias. Essas potências competiam militarmente e economicamente na Europa para dominarem colônias em outros continentes. O colonialismo legitimado pelo racismo (superioridade do branco europeu sobre os povos colonizados na África, América, Ásia, Oceania) é a prática fundante de luta por poder do sistema de Estados de Vestfália. E esse tema do racismo nas RI, inaugurado por Du Bois, foi e é completamente marginalizado dos debates teóricos e temáticos na área. O pensamento dominante focado na produção intelectual europeia e norte-americana esteve “cego” para os processos históricos da competição imperialista nas colônias e o legado racista do colonialismo.

As Teorias ocidentais, incluindo até mesmo teorias críticas e marxistas, não tomam o racismo entre as nações como uma variável causal dos problemas da área. Normalmente o racismo é tido como um efeito secundário. Para essas teorias tradicionais o racismo é causado, e não causa. Ou seja, mesmo no debate entre as teorias tradicionais x as teorias críticas e pós-modernas, o imperialismo causa o racismo, as Guerras causam o racismo, ausência de Paz global causa o racismo, o capitalismo global predatório causa o racismo etc.

Mas para os pós-coloniais nas RI, e desde os escritos de Du Bois, o racismo é uma narrativa que legitima e sustenta as práticas de dominação que geram os principais problemas da área das RI. *O racismo é causa, e não efeito*. Afinal, qual a justificativa, na modernidade, para um Estado com interesses de controle interferir em outro Estado? Qual justificativa para um grupo de Estados determinarem como todos os outros Estados devem buscar o seu desenvolvimento? Qual a justificativa para o Norte Global disseminar regras globais de comércio e interferir no Sul Global quando essas regras não são seguidas? Resposta: a percepção de superioridade das características étnicas, sociais e culturais ocidentais em relações aos povos que foram colonizados, sobretudo na África. De forma mais clara, a justificativa

¹⁷¹ DU BOIS, W. E. B. **Worlds of Color**. Foreign Affairs, 3 (3), 423–44. 1925.

reside na crença de um conceito de raça que confere um status de superioridade a uma raça de humanos sobre “todas as outras” (HENDERSON 2007). Essa crença justifica, para o povo que se percebe como superior, políticas paternalistas (missão civilizadora), agressivas (guerras de ingerência e controle), salvacionistas (“o fardo do homem branco”), punitivas (sanções, estrangulamento econômico) etc., contra os “povos inferiores”. E diante do legado do regime de escravidão dos povos africanos e do legado colonial como um todo, os migrantes das antigas colônias e os descendentes de escravos sofrem com a xenofobia e o racismo no território das antigas metrópoles.

Portanto, quando nos referimos às Relações Internacionais, temos que conceber o papel das Relações Inter-raciais¹⁷², ou das relações das linhas de cores, que Du Bois se referia. Os temas fundantes da nossa área são ocidentais e serviram para explicar as relações exteriores entre os países europeus (mas não a dominação moderna desses países europeus sobre outros povos), sobretudo entre as nações europeias. E segundo o pensamento pós-colonial, por esses temas fundantes em RI explicarem somente as relações entre as nações ocidentais (anarquia, autoajuda, dilema de segurança, balança de poder etc.), a nossa área jamais fará jus ao nome (Relações Internacionais) enquanto não integrar como central as noções racistas que sustentaram instrumentos da dominação colonial e são úteis para a manutenção do atual legado colonial.

Diante do exposto nesse tópico, pode-se apontar a perspectiva pós-colonial como precursora de temas mais alinhados com os problemas de Integração Regional do Sul Global. Essa perspectiva lança luz no fato da migração ser central para promover processos reais e duradouros de integração nas regiões periféricas, como veremos mais adiante no caso da União Africana. Ao mesmo tempo em que explica como a União Europeia está fundada na necessidade do controle migratório e na existência de uma fronteira externa comum que se constitui como continuidade das dinâmicas colonizadores do passado, sobretudo diante do tema do racismo nas relações internacionais e nas estruturas das políticas e regimes de migração.

¹⁷² HENDERSON, Errol A. Navigating the Muddy Waters of the Mainstream: Tracing the Mystification of Racism in International Relations. In Rich, Wilbur (ed.) **The State of the Political Science Discipline: An African-American Perspective**. Philadelphia, PA. Temple University Press, 325–63. 2007.

2.6 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS DO CAPÍTULO

Como já argumentado anteriormente, as abordagens teóricas para o que se faz da integração no MERCOSUL ou são voluntaristas ou conferem importância essencial às políticas externas dos Estados-partes. Além disso, as abordagens eurocêntricas (neofuncionalismo/intergovernamentalismo) nos conduzem ao irresistível estratagema de desqualificar o objeto (MERCOSUL, no caso deste trabalho) quando ele não se adequa às previsões teóricas. Tudo leva ao entendimento que, enquanto utilizarmos as teorias eurocêntricas, N será sempre igual a 1.

Os estudos que classificaram como pós hegemônico e pós-liberal a integração latino-americana na década passada foram importantes para aquele momento, pois captaram o cenário de inflexão. No entanto, essa abordagem, por se basear naquilo que líderes e governos momentâneos projetam e idealizam, foi refém da alternância de ideologias no poder. Como foi exposto no início deste texto, o regionalismo pós-hegemônico e pós-liberal, da forma como é conduzido, somente existirá, enquanto os governos pós-hegemônicos e pós-liberais permanecerem no poder (no Brasil e em outros Estados em larga escala, vale ressaltar). Quando governos diametralmente opostos a essas ideologias assumirem as rédeas da integração, é de se esperar uma desconstrução do regionalismo anterior. Por isso essas abordagens são chamadas, nesta tese, de voluntaristas.

A respeitada contribuição de Mallamud para o entendimento do MERCOSUL também é problemática, o que *não* significa, no entanto, afirmar que ela é incorreta. Ao contrário, ela é elucidativa da importância que a diplomacia presidencial tem para o MERCOSUL. E esse é exatamente o problema. O interpresidencialismo é uma ferramenta que explica o papel e impacto das políticas externas dos Estados Membros no MERCOSUL. Por isso é atribuída a essa ferramenta, importância mais no campo epistemológico de Análise de Política Externa do que propriamente da Integração no MERCOSUL. Como dito anteriormente, a partir deste prisma, a integração no MERCOSUL é um mero epifenômeno da política externa dos seus membros.

Diante do exposto, os questionamentos desta tese retornam. É possível olhar para o MERCOSUL e enxergar espaços integrados que resistam à volatilidade de líderes e suas ideologias e do peso institucional que tem a diplomacia presidencial? É possível pensar um domínio próprio da Integração no MERCOSUL que não se confunda com a luta política interna

dos sócios e de suas políticas externas? Há espaços da integração no MERCOSUL que oferecem constrangimento às vocações revisionistas dos governos?

Uma Teoria da Integração no MERCOSUL que tente explicar ou fazer previsões a partir das características dos governos dos Estados membros terá sérias limitações. Essas características tendem a variar muito e rapidamente no tempo. Por isso, e para fins analíticos e de substância efetiva da integração, só se considera realmente integrado aquilo que está blindado pela coesão social transnacional gerada (aqui, exclui-se também a condição de haver supranacionalidade), e não pelos voluntarismos ideológicos dos governos. Um dos argumentos centrais da presente Tese é que a institucionalização da imigração mercosulina se adequa como um recorte de estudo de um fenômeno constitutivo da Integração Regional, ao contrário das orientações políticas da Integração no MERCOSUL que dependem ontologicamente das orientações de Política Externa dos Estados-membros.

3 A EVOLUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO MIGRATÓRIA NO MERCOSUL

No presente Capítulo é abordada a migração na América do Sul e, sobretudo, no MERCOSUL, com o foco de evidenciar o fenômeno migratório como constitutivo da Integração Regional. A evolução do fenômeno migratório indica que ele é anterior às iniciativas políticas de integração, que, igualmente, ele se aproveita do processo de integração, incorporando-se ao Direito da Integração e resistindo às oscilações de orientação política geradas pelas mudanças de Política Externa dos Estados-Membros do MERCOSUL.

3.1 OS FLUXOS E AS POLÍTICAS MIGRATÓRIOS NA AMÉRICA DO SUL APÓS 1950

Até a primeira metade do século XX a América Latina recebeu, sobretudo, imigrantes do continente europeu, africano e asiático. A partir da segunda metade do século XX a migração entre as nações latino-americanas se acentuou e, desde então, esse fluxo migratório permanece crescendo. A migração intrarregional na América Latina passa a ser, pois, um fenômeno de interesse cultural, social, político e econômico. Os deslocamentos internos ocorreram por motivos de perseguição política, rupturas democráticas e busca por melhores condições de vida. A proximidade geográfica favoreceu a mobilidade. Ao mesmo tempo, os laços culturais e linguísticos similares, apesar de serem desafios, criavam o imaginário de uma inserção menos tolhida pelas divisões de nacionalidade. O advento da rápida comunicação, das malhas viárias igualmente e do comércio exterior na região, forjaram um contexto acessível de troca de informações e experiências entre os migrantes, para além das fronteiras soberanas dos Estados da América Latina.

Graças a essa nova realidade, o mapa de mobilidade de pessoas se alterou na América Latina¹⁷³. No entanto, os governos nacionais não estavam preparados para essa mudança. Muitos deslocamentos ocorriam de forma “ilegal”. Diante desse problema, os governos latino-americanos conferiram maior atenção ao tema da migração. Nesse ponto, já se percebe como o fenômeno da migração intrarregional forçou os Estados a constatarem que era um tema comum, transnacional. Aqui tem-se o indício que, junto com o comércio, a migração é um vetor da

¹⁷³ SMITH, T. Lynn. Current Population Trends in Latin America. *American Journal of Sociology* Vol. 62, No. 4 (Jan., 1957), pp. 399-406.

integração regional, pois antecede esse arranjo político, mesmo quando não consta nos textos fundacionais, o que é o caso do MERCOSUL.¹⁷⁴

Em janeiro de 1975, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) publicou, na Segunda Reunião Latino-americana sobre População, um estudo sobre o desenvolvimento da população na América Latina, com foco na migração intrarregional e internacional. A partir daquela época, a CEPAL identificou a consolidação da migração dos nacionais para grandes áreas urbanas dentro do país e começava a ascensão da migração de pessoas para outros países da região. A Europa, que na primeira metade do século XX, assistiu a fuga de populações das guerras e da miséria, passou, a partir da década de 50, a prosperar economicamente e absorver mais mão de obra interna, interrompendo o grande fluxo de saída dos europeus.

De acordo com os estudos da CEPAL, na segunda metade do século XX, os movimentos migratórios dentro dos países da América Latina intensificaram os contatos nas fronteiras e as chances de busca por trabalho em nações vizinhas:

Na maior parte, esses movimentos migratórios são de certa forma uma continuação das migrações internas através das fronteiras; eles começaram como movimentos "rural-rural" que agora tendem a estender-se para os grandes centros urbanos, vão de áreas menos desenvolvidas a outras desenvolvidas e seu incentivo fundamental é a melhoria do nível de vida.¹⁷⁵

A distribuição da imigração na década de 1970 na América do Sul, portanto, já refletia a necessidade de busca por melhoria de vida e empregos mais qualificados nos países receptores. E esse fenômeno de proporções cada vez mais inéditas ganhava contornos transnacionais, mesmo não havendo políticas públicas estatais de estímulo à imigração. A imigração intra-América do Sul e intra-Cone Sul antecede claramente os intentos integracionistas mimetizados na experiência europeia.

O estudo da CEPAL, acima citado, mostrou que a Argentina passou a receber nacionais especialmente oriundos do Paraguai, Chile e Bolívia. À época, após 1950, a Venezuela passou a receber mais colombianos e equatorianos. Simultaneamente, os brasileiros buscavam terras fronteiriças com o Paraguai para cultivar café. Como essas migrações foram espontâneas e à revelia dos governos, as dificuldades trabalhistas e o rótulo de ilegalidade

¹⁷⁴ TRATADO DE ASSUNÇÃO. **Tratado Para A Constituição De Um Mercado Comum Entre A República Argentina, A República Federativa Do Brasil, A República Do Paraguai E A República Oriental Do Uruguai.** Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>

¹⁷⁵ CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). *El Desarrollo y la Poblacion en America Latina: Un Diagnostico Sintetico*, Santiago, Chile, Segunda Reunion Latinoamericana sobre Poblacion (ST/CEPAL/Conf. 54/L. 3) 1975. p. 15 Disponível em <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/18364>

acompanharam os migrantes. A América do Sul, que se organizou para acolher os refugiados das duas grandes guerras europeias, não estava preparada para lidar com os movimentos migratórios dos próprios sul-americanos:

A maioria desses movimentos são de natureza espontânea, o que não exclui a possibilidade de participação de empresários em alguns casos, e até mesmo iniciativas estaduais destinadas a fornecer mão de obra a algum setor deficitário da produção. Este caráter espontâneo faz com que em muitos casos, a presença desses migrantes é considerada ilegal, o que leva à deterioração de suas condições de trabalho e à insegurança de seus permanência.¹⁷⁶

Até o final da década de 70 os estudos denunciaram a carência de dados oficiais sobre a mobilidade de pessoas entre os países da América do Sul. Essa ausência de informações confiáveis indicavam que os deslocamentos “ilegais” constituíam, infelizmente, a maior parte do total de migrações. Nesse sentido, destaca-se a pesquisa de Mary Kritz e Douglas Gurak, *International Migration Trends in Latin America*, publicado em 1979, na *International Migration Review*. No texto, os autores realizaram um levantamento de estudos e informações oficiais sobre as correntes migratórias na América Latina e constataram a baixa quantidade de dados a respeito do tema. Ainda, avaliaram a agenda de pesquisa nesse tema como ainda insipiente, a despeito do fenômeno ser pujante¹⁷⁷. E devidos aos governos militares que eclodiram na região nesse período, a atenção pública se voltou aos refugiados políticos.

A profícua pesquisadora no tema, Adela Pellegrino (1989), explica que os países sob a tutela dos militares se apressaram em aprovar legislações seletivas que criaram controles mais severos e promoveram a deportação dos migrantes “ilegais” que vinham dos vizinhos. Para Pellegrino (1989), os governos sul-americanos tinham legislações que criminalizavam a mobilidade das populações entre os Estados e as políticas públicas ainda estavam orientadas por uma visão do século XIX, pensada para a imigração europeia. O contexto de imigração regional demandava, segundo Pellegrino (1989), a implementação de programas igualmente regional para darem conta dos movimentos em ascensão¹⁷⁸.

É nesse sentido que a então promissora Comunidade Andina criou, em 1977, o Instrumento Andino de Migração Laboral¹⁷⁹. Apesar de ainda discriminar os imigrantes “ilegais”, a decisão favoreceu a contratação de cidadãos andinos que transitavam legalmente

¹⁷⁶ CEPAL, 1975. p. 15. *idem*

¹⁷⁷ Mary M. Kritz and Douglas T. Gurak. *International Migration Trends in Latin America: Research and Data Survey*. The *International Migration Review*, Vol. 13, No. 3 (Autumn, 1979), pp. 407-427.

¹⁷⁸ PELLEGRINO, Adela. *Migración internacional de latinoamericanos en las Américas*. Universidad Católica Andrés Bello. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 1989.

¹⁷⁹ Organização dos Estados Americanos. DECISIÓN 116 Instrumento Andino de Migración Laboral. 1977. Disponível em <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/decisiones/Dec116s.asp>

entre as fronteiras dos Estados membros. Com efeito, este foi um marco na integração regional para a região. Segundo o artigo 12 do Instrumento:

Não pode haver discriminação no emprego de trabalhadores migrantes com base no sexo, raça, religião ou nacionalidade. Consequentemente, terão os mesmos direitos trabalhistas que os trabalhadores do país de imigração, inclusive os alcançados em acordos coletivos, e receberão tratamento igualitário no que se refere ao exercício dos direitos sindicais, respeitada a legislação nacional do país de imigração¹⁸⁰.

Todavia, ainda nesse escopo, no artigo 17 do mesmo instrumento constava a possibilidade do imigrante ter o seu contrato de trabalho cancelado a qualquer momento e sua atividade laboral era restrita aos fins que justificaram a entrada no país:

O país de imigração pode cancelar a autorização de permanência em seu território para trabalhadores migrantes que pareçam exercer atividades diferentes daquelas para as quais foram contratados e em virtude das quais entraram no país¹⁸¹.

Talvez devido a essas limitações, o Instrumento que logrou ser inovador na década de 70, perdeu força nos anos seguintes e foi desativado. Jorge Martínez Pizarro e María Fernanda Stang (2006) argumentam que o seu texto foi promulgado num momento não oportuno, pois a integração Andina estava mais voltada para um viés liberal e econômico¹⁸². No entanto, as restrições laborais do texto indicam que o imigrante com uma mão de obra específica estava contemplado no Instrumento, e não o imigrante andino no geral¹⁸³.

Nesse sentido, é possível afirmar que a imigração intrarregional sul-americana de 1950 até meados da década de 1980 era, portanto, facilitada para trabalhadores com mão de obra altamente qualificada, mas arriscada para as populações que imigravam por condições melhores. Pellegrino entende que as políticas dos governos militares de crescimento econômico de corte liberal afetaram negativamente a absorção dos trabalhadores imigrantes. Segundo essa apreciação, Argentina, Chile, Uruguai e Brasil geraram um estancamento das oportunidades de emprego, o que favoreceu somente os imigrantes qualificados. Mas no geral, a Venezuela foi o principal receptor *per capita* de imigrantes.

Ainda nesse período, e por causas das limitações acima citadas, algumas características marcaram a dinâmica da imigração concentrada nas fronteiras. Ainda segundo Pellegrino, a regionalização do mercado de trabalho ignora os limites soberanos dos Estados na América do

¹⁸⁰ *Idem*

¹⁸¹ *Ibidem*

¹⁸² Jorge Martínez Pizarro y María Fernanda Stang. El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. 2006. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/112/11204805.pdf>

¹⁸³ O Instrumento voltou a ser discutido na Comunidade Andina no findar do século XX.

Sul. As nomeadas legislações seletivas geravam mobilidade laboral, mas não residencial e muito menos incluía dos familiares do trabalhador. Por isso, segundo Pellegrino, as atividades econômicas que esses migrantes trabalhadores sustentavam ocorriam em mais de um país¹⁸⁴:

Este tipo de situação abarca uma gama ampla de atividade econômica: por uma parte, inclui movimentos como os da fronteira colômbia-venezuelana ou no norte e sul da Argentina, nas fronteiras com Bolívia, Paraguai e Chile, onde setores do campesinato dedicados a uma agricultura de subsistência se movimentam em certos períodos do ano para trabalhar em tarefas temporárias, de maneira a complementar a renda. Nesses casos, raramente se faz o traslado completo da família. Em outras partes, **como no caso do Rio da Prata, e em conjunto na fronteira Uruguai- Argentina**, o movimento pode incluir uma variedade de profissões, mantendo atividades paralelas em ambos os países, movimentos temporários ou permanentes, nesse caso desde o Uruguai até a Argentina, para trabalhos dependendo dos fatores de conjuntura vinculados com a demanda de trabalho, o câmbio das moedas, etc.¹⁸⁵

Esses movimentos de trabalhadores imigrantes no Cone Sul acompanham paralelamente o aumento do comércio exterior intrarregional. Até aqui, o contexto delineado fortalece a suspeita de que não somente o progresso na intensidade do comércio interdependente no Cone Sul durante a segunda metade do século XX é propulsor das justificativas aos projetos de integração. A migração intrarregional se tornava paulatinamente um fenômeno transnacional *pari passo* com o escalonamento das importações e exportações de mercadorias. O fato de o MERCOSUL desconsiderar, no Tratado de Assunção, os deslocamentos dos mercosulinos dentro Cone Sul como parte constitutiva da integração, explicita a orientação parcial do próprio texto que deu origem ao bloco. Esse recorte estreito será corrigido mais tarde nas ações do MERCOSUL, como veremos. Mas isso também evidencia que a imigração no Cone Sul perpassa a própria criação do MERCOSUL e se constitui como um fenômeno inescapável aos objetivos integracionistas, como mostram os números dos censos a partir de 1990.

3.2 A MIGRAÇÃO INTRARREGIONAL NO CONE SUL ANTES DO MERCOSUL

Na década de 1980 a migração interna no Cone Sul se consolidou como tendência. O estancamento da imigração europeia ocorreu e aumentaram as movimentações limítrofes. Dados dos censos na Argentina, por exemplo, mostram que 95% dos europeus que residiam no país na década de 1980 tinham ingressado antes de 1960. Para os imigrantes de países limítrofes, os dados são distintos. Com exceção dos brasileiros, que mantiveram uma entrada

¹⁸⁴ Pellegrino, Adela. 1989. *op cit.*

¹⁸⁵ Idem p. 27 (destaque do autor)

estável em solos argentinos, da década de 1950 até 1980, o número de bolivianos, chilenos, paraguaios e uruguaios residindo no país platino mais que dobrou.

Quadro 1 - População estrangeira de alguns países da América do Sul residentes na Argentina (Por Milhões de Pessoas)

186

Nacionalidade	1960	1970	1980
Bolívia	89	92	108
Brasil	49	45	43
Chile	118	133	216
Paraguai	155	212	263
Uruguai	56	51	114

Fonte: CENEP-UNRISD, 1986

Esses deslocamentos de trabalhadores nas fronteiras ensejavam a robustez da migração intra-Cone Sul. E segundo estudos da CEPAL, parte considerável de pessoas não era captadas pelos censos. Mas na década de 1980, os migrantes dos países limítrofes só cresciam e passaram, então, a se concentrarem também nas grandes zonas urbanas. Buenos Aires e São Paulo eram buscadas principalmente por bolivianos e paraguaios¹⁸⁷. Se formou na América do Sul um corredor de imigração Sul-Sul, sendo o corredor Bolívia-Argentina o mais movimentado.

Matteo Mandrile¹⁸⁸ demonstra como as nacionalidades da Comunidade Andina se encontraram com os espaços do Cone Sul. Essas migrações na década de 1980 ocorreram informalmente. Mas os bolivianos que chegavam até Buenos Aires concretizavam rotas para a vinda de mais andinos e, sem seguida, para o trânsito de mercadorias e recursos financeiros, mesmo que de forma ilegal. No último estudo da OIM sobre o perfil migratória na Argentina, estimava-se que 55% dos bolivianos imigrantes residiam em Buenos Aires¹⁸⁹. No geral, dados

¹⁸⁶ Dinamica Migratória Argentina (1955-1984) CENEP-UNRISD, 1986. Disponível em [https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/75470BA6B8EB8A5180256B670065D2B9?OpenDocument](https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/75470BA6B8EB8A5180256B670065D2B9?OpenDocument)

¹⁸⁷ Mandrile, M. El corredor de remesas Sur-Sur Argentina-Bolivia. Buenos Aires, Argentina: OIM. 2013. Disponível em <https://publications.iom.int/es/books/mrs-ndeg49-el-corredor-de-remesas-sur-sur-argentina-bolivia>

¹⁸⁸ *Idem*

¹⁸⁹ Em 2001 havia 233 mil bolivianos na Argentina, e em 2010 houve um aumento para 345 mil bolivianos.

da Organização Internacional para as Migrações apontam que 77% dos estrangeiros na Argentina vieram do Peru e dos países vizinhos¹⁹⁰.

Como argumentado antes, esse corredor hoje consolidado, teve origem na busca de melhores condições de trabalho. Eram em sua maioria homens, em idade adulta. Estes eram, sobretudo, peruanos, bolivianos e paraguaios. Em conjunto, constituíam força de mão de obra informal e normalmente vinham sem a família. Pellegrino nota que no mesmo período, na década de 1980, chilenos e uruguaios na Argentina eram encontrados nos censos em idades mais distribuídas, incluindo crianças menores de 14 anos. Enquanto os imigrantes europeus estavam mais concentrados nas idades avançadas, os imigrantes andinos e do cone-sul eram compostos em sua maioria por jovens adultos¹⁹¹.

Dados do Observatório Demográfico da América Latina da CEPAL, mostram que, em 1986, os imigrantes sul-americanos na Argentina eram absorvidos com disparidades no mercado de trabalho. As mulheres, no geral, ocupavam serviços informais de baixa remuneração. De outro lado, os homens se concentraram na construção civil, sobretudo com os bolivianos, paraguaios e chilenos. Bolivianos também trabalharam na agricultura, mas esse setor era majoritariamente dominado por brasileiros. Já os uruguaios, e contrapartida, eram encontrados mais no comércio, numa condição, junto com os brasileiros, de menor informalidade¹⁹².

Acompanhando os novos rumos dos fluxos migratórios, o Brasil igualmente deixa de se destacar por receber imigrantes europeus e passa a ser afetado pela migração intrarregional na América do Sul. Certamente, as vastas fronteiras e as grandes zonas urbanas que se formavam durante o período de ditadura militar atraíram os nacionais das populações vizinhas. Com características semelhantes da Argentina, o Brasil passou a receber primeiramente bolivianos e paraguaios. Como mostra Sprandel (2006), a ponte internacional entre Brasil e Paraguai, a chamada Ponte da Amizade, inaugurada em 1965, potencializou a geração de uma corrente migratória entre os países e favoreceu também a imigração de brasileiros para o Paraguai¹⁹³.

¹⁹⁰ OIM. Perfil Migratorio de Argentina 2012. 2013. Disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_de_argentina2012.pdf

¹⁹¹ Pellegrino, 1989. *Op cit.*

¹⁹² CELADE. Boletín Demográfico. 1986. Disponível em <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39525/1/S2000540.pdf>

¹⁹³ SPRANDEL, Marcia Anita. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. *Estud. av.*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 137-156, Aug. 2006. Disponível http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200011&lng=en&nrm=iso.

Por outro lado, a presença de uruguaios e argentinos no Brasil não é tão marcante. Esses países possuem níveis de salários mais altos em trabalhos de baixa qualificação, o que desestimula a imigração por interesse laboral, que era a tônica no período. Normalmente os migrantes uruguaios e argentinos no Brasil estavam em postos de trabalho com alta remuneração. Em grande medida, cabe lembrar, o intercâmbio de serviços e mão de obra entre esses países ocorria de maneira mais formal.

Já para os bolivianos, a cidade de São Paulo tinha o status de *El Dorado*. No entanto, infelizmente, a história dessa nacionalidade andina na maior metrópole brasileira é marcada por graves condições de trabalhos. Os bolivianos começaram a chegar no Brasil a partir da década de 1950 e esse fluxo se firmou na década de 1980¹⁹⁴. Esses imigrantes eram, em sua maioria, jovens estudantes. Nesse período, segundo Silva, apesar das crises econômicas no Brasil, o país oferecia empregos mais atrativos do que as possibilidades na Bolívia sob grandes taxas de inflação e desemprego. Consoante o autor, os bolivianos miravam as metrópoles brasileiras na esperança de bons salários oferecidos por empregadores coreanos, brasileiros ou até mesmo bolivianos já estabelecidos na indústria da confecção. O trabalho estava acessível no setor da costura pois não demandava experiência prévia. O perfil era de jovens de ambos os sexos e escolaridade média, vindos das regiões de La Paz e Cochabamba, que almejavam, além de um emprego estável, ajudar os familiares que ficavam na Bolívia¹⁹⁵.

Nesse escopo, as primeiras levas de jovens bolivianos que se estabeleceram na cidade de São Paulo favorecerem reunificações familiares e a renovação do corredor migratório. Muitos idosos chegaram e trabalhavam nos mesmos afazeres que os jovens, principalmente nas oficinas de costura. Silva chama atenção que os familiares mais velhos, pais, tios e avós, vinham dos campos da Bolívia e não dominavam bem o espanhol. Essas características fomentaram uma rede de trabalho interdependente, como era o caso de mulheres idosas que eram encarregadas de cozinhar para os seus compatriotas nas oficinas¹⁹⁶.

Todavia, essas condições de fácil acesso aos trabalhos nas oficinas vinham acompanhada de péssimas condições no ambiente e na rotina da atividade. Não havia regulamentação trabalhista, horários fixos ou critérios de remuneração. Os bolivianos eram pagos de acordo com a quantidade de peças produzidas nas oficinas de costura. Esse regime de produção exaustivo era o mais acessível e distinguiu os imigrantes bolivianos dos demais

¹⁹⁴ SILVA, S. A *Costurando sonhos*. Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo. São Paulo: Paulinas, 1997.

¹⁹⁵ *Idem*.

¹⁹⁶ *Ibidem*

imigrantes sul-americanos em São Paulo. No início do século XXI, 44% dos imigrantes bolivianos ativos trabalhavam na confecção de artigos de vestuário. Outra parcela era ambulante ou atuava no comércio da cidade¹⁹⁷.

Apesar dessa identidade das oficinas de confecções, todos os estudos encontrados mostram que havia um alto nível de qualificação laboral dos imigrantes bolivianos. Sylvain Souchaud¹⁹⁸ elucida que havia uma diversidade de perfis profissionais. Silva¹⁹⁹ também aponta que muitos médicos e trabalhadores na área da saúde constituíam o grupo de imigrantes bolivianos.

Nesse quadro migratório, o Brasil, desta forma, passou a ser tcentral na dinâmica de migração sul-sul intrarregional. Souchaud (2008) chama atenção para o fato de imigrantes sul-americanos estarem presentes em várias cidades próximas das fronteiras e outras zonas menos populosas, apesar de ainda concentrados nas principais metrópoles do país²⁰⁰.

O Paraguai, nesse arranjo, foi essencial na nova dinâmica migratória no Cone Sul. O país é responsável por movimentos de imigração e emigração. Como já destacado, brasileiros migraram em maior quantidade ao Paraguai na década de 1980 e se firmaram nas regiões fronteiriças²⁰¹. Os laços de identidades construídos formaram os chamados *brasiguaios*²⁰². Todavia, dessas relações entre as duas nacionalidades emergiram situações negativas na tríplice fronteira.

Segundo José Lindomar Coelho Albuquerque, as interações e lutas por espaços entre as duas nacionalidades geraram conflitos geográficos e econômicos. Os brasileiros passaram a ter mais poder político aos adquirirem mais terras. Além disso, a mão de obra brasileira ganhou relevância no comércio fronteiriço, o que causou manifestações contrárias dos sindicatos paraguaios. Para Albuquerque, os confrontos entre camponeses paraguaios e agricultores brasileiros extrapola os interesses individuais e se torna uma rusga com ênfase xenofóbica²⁰³

¹⁹⁷ Sylvain Souchaud. A imigração boliviana em São Paulo. Deslocamentos e reconstruções da experiência migrante, Sep 2008, Rio de Janeiro, Brazil.

¹⁹⁸ Idem

¹⁹⁹ SILVA, 1997. *op. cit.*

²⁰⁰ Souchaud, Sylvain. Algumas considerações sobre a migração internacional transfronteiriça a partir do caso da migração boliviana em Corumbá, Mato Grosso do Sul in Antônio Carlos do Nascimento Osório, Jacira Helena do Valle Pereira, Tito Carlos Machado de Oliveira Eds., América Platina: educação, integração e desenvolvimento territorial (Vol. 1), Campo Grande, UFMS, pp. 13-38. 2008. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982008000200005

²⁰¹ ALBUQUERQUE, J. L. C. Fronteiras em movimento e identidades nacionais. A imigração brasileira no Paraguai. Fortaleza, 2005. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará.

²⁰² ALVES, J. L. Brasiguaios: destino incerto. São Paulo: Global, 1990.

²⁰³ ALBUQUERQUE. *Op cit.* 2005

até as versões sobre a Guerra do Paraguai pautaram as rivalidades. De outro lado, Carlos Alberto Ferrari chamou a atenção para o caso dos brasiguaios que foram pressionados para venderem suas terras a grandes grupos plantadores de soja. Muitos não conseguiram retornar ao Brasil e foram explorados nas fazendas, sem direitos trabalhistas²⁰⁴. Atualmente, estima-se que mais de 200 mil brasileiros residam no Paraguai, quase a metade do total de estrangeiros que vivem no país.²⁰⁵

Já a emigração dos paraguaios no Cone Sul se concentrou na Argentina e se deu, assim como os bolivianos, pela esperança de bons salários no mercado de trabalho. Os paraguaios na Argentina se situaram, no entanto, numa baixa posição na hierarquia social. Sebastián F. Bruno (2008) afirma que devido às condições de vulnerabilidade econômica e social na Argentina da década de 1980, a condição de migrante paraguaio era demarcada por um horizonte de possibilidades limitadas, restando emprego de baixa remuneração, além de dificuldade para ascender em postos de empregos e de residir legalmente²⁰⁶.

Esse panorama migratório, até meados da década de 1990, era um fenômeno à margem das discussões sobre integração regional no Cone Sul. No entanto, os espaços de fluxos dos conesulinos se desenvolvia na envergadura social causada pelo aumento das trocas econômicas entre as empresas e povos da região. As negociações e estudos para a assinatura do Tratado de Assunção não abarcaram esse processo social. Mas independentemente dessa negligência, as movimentações migratórias se acentuaram, tornando-se um fenômeno incontornável para o MERCOSUL. Nesse ponto se assenta um pilar dessa Tese. Como explanado no primeiro capítulo deste trabalho, a ferramenta metodológica forjada aqui e que nos orienta, aponta para a relevância de fenômenos sociais que constroem os tomadores de decisão no âmbito da integração regional, e não o contrário. As ideias de integração que avançam são antes encontradas e compartilhadas transnacionalmente no mundo real dos cidadãos dos Estados. Ideias *top down*, vindas de burocratas ou por orientação ontologicamente política, tendem a ser mais dependentes dos governos em turno. A migração mercosulina, não concebida pelo Tratado de Assunção, pressionava o bloco e os Subgrupos de Trabalho a darem soluções integracionistas para as demandas de um fenômeno previamente existente, espontâneo e que iria continuar

²⁰⁴ FERRARI, C.A. **Dinâmica territorial na(s) fronteira(s):** um estudo sobre a expansão do agronegócio e a exploração dos brasiguaios no norte do Departamento de Alto Paraná – Paraguai. 2009. 193f. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2009.

²⁰⁵ MIGRA MUNDO. Paraguai buscou na imigração uma saída para crise pós-guerra; entenda. 2020. Disponível em <https://migramundo.com/paraguai-buscou-na-imigracao-uma-saida-para-crise-pos-guerra-entenda/>

²⁰⁶ BRUNO, Sebastián. **Inserción laboral de los migrantes paraguayos en Buenos Aires.** Una revisión de categorías: desde el “nicho laboral” a la “plusvalía étnica”. Población y desarrollo, n. 36, 2008, p. 1-17.

crecendo, de um jeito ou de outro, independentemente do MERCOSUL. Na esteira desse cenário, cabia ao MERCOSUL se fortalecer promovendo uma integração regulatória para a migração dos cidadãos dos Estados membros no Conse Sul, da mesma forma como foi feita com a integração das regras econômicas entre as trocas comerciais entre as empresas dos Estados Membros. A integração econômica no MERCOSUL surgiu para favorecer e potencializar a prática de trocas econômicas que já existiam. Assim, a integração das regras migratórias surgiu como necessidade de uniformizar a conduta dos Estados diante do avanço dos fluxos migratórios intrabloco.

3.3 A QUESTÃO SOCIAL DO MERCOSUL A PARTIR DA MIGRAÇÃO MERCOSULINA

A coesão social nos processos de integração regional pelo mundo é um elo perdido²⁰⁷. Com exceção da União Europeia, pouca atenção é dada a esse tema tanto pelos *policy makers* quanto pelos pesquisadores nas regiões que comportam os países em desenvolvimento. Destarte, se a disseminação da integração regional é vista como uma resposta aos desafios da globalização (aumento das desigualdades, por exemplo) a preocupação com a coesão social deve forçosamente ser um dos objetivos almejados na formulação de políticas públicas regionais. Nessa lógica, Dumisani S. Kumalo expõe que:

[a] coesão social é um componente da integração regional que realça as complexidades e desafios, bem como os potenciais vantagens, da combinação de entidades separadas – tornadas separadas devido às nacionalidades e fronteiras estatais – em um todo funcional²⁰⁸.

Ao relacionar a coesão social como um componente crucial para o todo funcional, Kumalo, com o pai do conceito: Émile Durkheim. Para o sociólogo, a coesão social é o porto seguro dos indivíduos que vivem na sociedade, é o alvo a ser mirado em tempos de desordem e transições. Isto porque, para Durkheim, a coesão social é o que dá sentido e significado aos indivíduos numa comunidade. Em outras palavras, é ela que sustenta a solidariedade orgânica e mecânica na sociedade²⁰⁹.

²⁰⁷ MOORE, Candice (ed.) **Regional Integration and Social Cohesion**. P.I.E Peter Lang S.A., Éditions Scientifiques Internationales; 1 edition. 2013.

²⁰⁸ KUMALO, Duminasi S. **International and Continental Social Cohesion: The missing link in regional integration**. IN MOORE, Candice (ed.) **Regional Integration and Social Cohesion**. P.I.E-Peter Lang S.A., Éditions Scientifiques Internationales; 1 edition. 2013.

²⁰⁹ DURKHEIM, E.; GIANNOTTI, J. A. **Da divisão do trabalho social ; As regras do metodo sociologico ; O suicidio ; As formas elementares...** 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 245p. (Os Pensadores).

Como destaca Jensen²¹⁰, em períodos de fragmentação na ordem social e de conflitos que opõem pessoas e povos, a coesão social é uma ferramenta para resgatar a solidariedade em torno de valores comuns. Além disso, como já exposto, num mundo de riscos globais e desterritorializados, políticas públicas localizadas e nacionalistas são, muitas vezes, contraproducentes²¹¹. Sobre essa crítica ao estado-cêntrismo nas relações internacionais, há paradigmas bem consolidados. O Estado, por exemplo, segundo o teórico crítico Andrew Linklater²¹², é um projeto totalizante que impõem consenso e, por isso, tenta construir a imagem de que seres humanos estrangeiros são alienígenas e que as organizações políticas diferentes são ameaças externas à ordem interna.

Neste capítulo busca-se chamar a atenção para a necessidade de se levar em consideração a coesão social na política de migração regional do MERCOSUL. Os aspectos normativos para os sul-americanos que migram para os países da região não são suficientes para atenuar às condições dos problemas reais. O bloco é composto por nações em desenvolvimento numa região marcada por históricas desigualdades sociais e vulnerável às oscilações políticas e econômicas no mundo²¹³. Portanto, a as condições de vida dos migrantes regionais perpassam aspectos normativos, por mais importantes que eles sejam.

Para definir coesão social transnacional, parte-se do conceito clássico. A coesão social se manifesta como as forças que mantém os indivíduos solidários, altruístas ou cooperativos dentro de um grupo, conforme conceito vastamente discutido na literatura sociológica²¹⁴. Eles assumem tais comportamentos porque isso contribui para os seus interesses e/ou para o bem estar do grupo. Sob outro aspecto, não atuar a favor do grupo é visto como um risco à coesão social construída e, portanto, ao próprio indivíduo. Aqui residem às forças externas e coercitivas geradas pela coesão social²¹⁵.

Mas quando analisamos a coesão social na integração regional passamos para um domínio pouco adentrado com esse conceito, e com características distintas daquelas de um grupo social dentro de um Estado. Na integração regional lidamos um emaranhado de

²¹⁰ JENSEN, Jane. **Defining and Measuring Social Cohesion**: Social Policies in Small States. Social Policy and Development (2000 - 2009). London 2010.

²¹¹ BERNARD, Paul. La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasiconcept. **Lien social et Politiques**. Numéro 41, printemps, 1999, p. 47-59

²¹² LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community**: ethical foundations of the post-Westphalian era. Columbia: University of South Carolina, 1998.

²¹³ SILVA, Karine de Souza. Integração regional e exclusão social na América Latina. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2009.

²¹⁴ FRIEDKIN, Noah E. Social Cohesion. **Annual Review of Sociology**. Vol. 30: 409-425. 2004.

²¹⁵ A coesão social, numa perspectiva Durkheniana, pode se tornar opressiva para as minorias.

sociedades, culturas e valores diferentes. Não obstante, já para Durkheim, *a integração social é consistente com a diferenciação social*²¹⁶. Isso acontece porque indivíduos sem laços interpessoais ou culturais podem agir para produzirem recompensas comuns para problemas comuns. A partir do momento que essas recompensas são entregues surge uma relação interpessoal positiva que promove a coesão social²¹⁷.

Nesse capítulo, desta forma, coesão social transnacional é definida como espaços de ações comuns dentro do bloco que geram recompensas comuns para os indivíduos dos Estados-membros. São potenciais fontes de coesão social, por exemplo, os chamados bens públicos regionais e âmbitos de cooperação que resolvam problemas transnacionais e políticas de inserção do migrante em atividades econômicas que geram interação e recompensas com outros grupos.

Esses espaços de coesão transnacional no MERCOSUL são mais resistentes às alternâncias de governo nos Estados-partes que sempre redirecionam os rumos macros do processo integracionista. A cada guinada ideológica no bloco uma velha pergunta retorna na literatura: *quo vadis*, Mercosul? A promoção da coesão social entre os cidadãos mercosulinos se configuraria como uma agenda regional mais urgente diante das situações sociais dos migrantes regionais – como veremos mais adiante no tópico seguinte.

A literatura sobre a relação entre imigração e coesão social não aponta para resultados consensuais. Os Estudos mais recentes se preocupam em investigar o que causa ou rompe a coesão social.

Uma linha de pesquisa indicou que o aumento da diversidade em sociedades gera efeitos negativos na sensação coletiva de confiança social. Conforme as pesquisas de Costa e Khan (2003), Alesina e La Ferrara (2005), Putnam (2007) e Stolle (2008) o crescimento da variedade de nacionalidades, etnicidade e identidades resulta no reforço das divisões sociais e segregações. Essas situações se tornam ainda mais alarmantes com o acréscimo da variável desigualdade econômica (Letki, 2008; Sturgis 2013). Já Kawalerowicz e Biggs (2015) concluem, ao analisarem confrontos sociais no Reino Unido, que as altas assimetrias econômicas afastam grupos étnicos, e não a mera diversidade por si mesma.

²¹⁶ HAGSTROM, Warren O; SELVIN, Hanan C. **Two Dimensions of Cohesiveness in Small Groups**. *Sociometry*. Vol. 28, No. 1, Mar., 1965.

²¹⁷ HECHTER, Michael; KANAZAWA, Satoshi. *Sociological Rational Choice Theory*. **Annu. Rev. Sociol.** 1997. 23:191–214.

A preocupação com a inserção social de imigrantes em processos de integração regional está presente no mais auspicioso modelo: a União Europeia. A união do velho continente é robusta não só em termos econômicos. A promoção da coesão econômica e social acompanha esse bloco desde sua fundação. No que diz respeito às políticas migratórias os resultados são notáveis, a despeito da prevalência de problemas.

Além das normas de regulamentação, políticas públicas locais existem para facilitar a união e inclusão social do imigrante desde as primeiras ações de alargamento da união europeia. As garantias de proteção social do imigrante acontecem em todos os Estados partes. Há também políticas de integração socio-cultural, de melhoramento do capital humano, de lutas contra a discriminação e a valorização do combate às desvantagens nas oportunidades de acesso ao emprego e à livre iniciativa²¹⁸.

No exemplo europeu, as grandes lições indicam que, por exemplo, a prevenção da marginalização e exclusão social deve se uma das primeiras medidas. Com o auxílio de atores não estatais, os estrangeiros não podem viver nas ruas. Isso evita, desde cedo, o aumento de tensões sociais, a formação de guetos e a não segurança na busca de direitos de saúde e demais âmbitos sociais.

Nos estudos supracitados, portanto, entende-se que não há uma única variável causal para a fragmentação da confiança social ou da coesão social diante da diversidade étnica e de nacionalidades em similares espaços territoriais. Mas independentemente da causa, a realidade global é a dos fluxos de migratórios. Segundo a ONU, a segunda década do século XXI assiste a pior crise humanitária deste a Segunda Guerra Mundial.

A América do Sul não é importante partícipe desta crise. A região está na periferia da economia capitalista e distante geograficamente dos territórios com conflitos bélicos que forcem suas populações à diáspora. No entanto, o subcontinente enfrenta desigualdades intra-regionais que estimulam a migração de nacionais de Estados pobres para regiões industriais e mais desenvolvidas de outros Estados, como o Brasil. E, neste sentido, as análogas agruras que atormentam refugiados e migrantes no restante do mundo também se fazem presentes nas cidades brasileiras, por exemplo, que recebem bolivianos, peruanos, paraguaios, colombianos, etc²¹⁹.

²¹⁸ EUROPEAN COMMISSION. **Study On Immigration, Integration And Social Cohesion**. Erasmus University Rotterdam, Faculty of Social Sciences. 2016.

²¹⁹ IPDH, MERCOSUL, 2016. op. cit.

Desta forma, a partir desta perspectiva, o Acordo de Residência encerrou o primeiro passo no tratamento dos migrantes regionais. A inclusão social destes migrantes deve ser abarcada por políticas públicas que almejem evitar fragmentação social e formação de guetos e espaços estigmatizados de sul-americanos.^a A frente, será apresentado evidências empíricas com o intuito de construir um diagnóstico que corrobore com o argumento central da tese. Antes, a seguir, uma breve contextualização advento da temática social no seio do bloco.

Se comparado ao exemplo europeu, o Acordo de Residência é tardio, mas a rota integracionista do MERCOSUL é pavimentada por percalços e avanços modestos. Na sua origem, a agenda do processo no cone-sul primava pela concretização da integração comercial. A mesma sequência linear das etapas de desmantelamento de tarifas e adoção de políticas comuns vividas pelo exemplo europeu foi inserida no Tratado de Assunção. A literatura que se acumulou para analisar o MERCOSUL com o passar do tempo não perdeu esse pecado original. De um lado, estudos indicando como não se avança nos planos liberalizantes. Em outro terreno, o argumento é o de que não se pode ingenuamente importar um simulacro de integração sem avançar em pautas mais sociais e de reconhecimento das impactantes assimetrias econômicas entre os Estados partes. Mas na prática, o ideal de união do Cone-Sul cede à realidade das lutas políticas internas dos países membros e de seus problemas econômicos. O bloco é refém do interpresidencialismo e das trocas de partidos com ideologias distintas para conduzir o processo.

A primeira década do MERCOSUL foi caracterizada como belle époque. No horizonte se enxergava o bloco crescendo junto com o aumento das trocas comerciais entres os membros, em decorrência da redução dos desgraves. No entanto, as crises na Argentina e no Brasil entre 1999 e 2002 expuseram o entusiasmo com a integração ao fato desses Estados não terem uma resposta regional conjunta para as conjunturas internas desfavoráveis. Mas a partir de 2003, com a convergência de governos alinhados à esquerda política, o MERCOSUL ganha uma conotação, agora, mais social e dita progressista. Mais uma década de empolgação se segue, tendo como destaque, por exemplo, a criação do Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM) e do Instituto Social (ISM). A entrada da Venezuela de Hugo Chávez, em 2012, marca o primeiro alargamento, mas também a primeira suspensão (do Paraguai). Somente quatro anos separam esse momento do fim dessa segunda onda de euforia. Sob a possibilidade da Venezuela regredir aos status de membro não pleno e diante da hipótese do processo se reduzir a um acordo de livre comércio, a integração no cone-sul está novamente à deriva. Em 2016, com as mudanças políticas na Argentina e no Brasil, o MERCOSUL vive mais uma fase

de transições incertas que pode comprometer o legado social do bloco. O Acordo de Residência do MERCOSUL, um dos resultados dessa época, mais bem contextualizado num tópico posterior.

Uma das formas de mensurar o poder dos processos dentro da Integração Regional é verificar a existência de bens públicos regionais.

Bens Públicos são bens que beneficiam duas ou mais nações²²⁰. Neste sentido, qualquer iniciativa de redução de custos para o comércio entre dois ou mais países pode ser um bem público. A diferença entre um bem público global ou multilateral e um bem público regional é que o segundo se situa numa determinada região e é compartilhado por Estados fronteiriços. Para Wollrad, num conceito mais extenso, bem público regional é “qualquer bem, commodity, serviço, sistema de regras ou regime político de natureza pública que gera benefícios comuns para os países participantes e que sua realização é resultado da ação coletiva desses países”²²¹. Portanto, bens públicos são promovidos pelos governos e demandam ações coletivas para se concretizarem.

O ambiente no qual os bens públicos surgem irá ser determinante. Questões transnacionais devem pautar a demanda. Normalmente países com problemas comuns contagiosos serão mais beneficiados. Esses empecilhos só serão sanados com ações coletivas. A possibilidade de disseminação de doenças entre fronteiras, a poluição de rios que cortam dois ou mais países ou questões sociais que afetam na mesma medida populações fronteiriças e impedem o sucesso de políticas públicas nacionais são exemplos de problemas que necessitam de ações coletivas.

Essas ações coletivas são produtos da cooperação, um tema central nas áreas de Relações Internacionais e Cooperação Internacional. As teorias da cooperação de Axelrod e Keohane jogam luz para a oportunidade dos Estados atuarem conjuntamente mesmo quando os problemas não necessariamente tem consequências graves para todos. Nesse caso, a ação coletiva pode aumentar a eficiência do resultado da prática antes executada unilateralmente. A

²²⁰ SANDLER, Todd. Demand and Institutions for Regional Public Goods. In **Regional public goods : from theory to practice**. Antoni Esteveordal, Brian

Frantz, Tam Robert Nguyen, editors. Inter-American Development Bank. 2002

²²¹ WOLLRAD, Kea. **Conceptual Framework of the RPG Program An Abstract**. Integration and Regional Programs Department Inter-American Development Bank (IDB). 2007

preocupação sobre os ganhos absolutos tende de prevalecer sobre ações que visam os ganhos relativos²²².

Para a produção de bens públicos regionais, Wollrad traz alguns cenários de cooperação cruciais. Numa região com Estados assimetricamente diferentes em capacidades e afetados por um problema, todos devem contribuir, sobretudo a parte mais fraca. A ação coletiva será suficiente para prover um bem público regional se o país com menos recursos agir, mas também se sentir agraciado, pois ele é o elo mais sensível na resolução do problema. Outro cenário é o da cooperação que soma benefícios e vantagens para cada países como resultado da ação coletiva. O bem público fica disponível a todos e sempre que algum Estado atua para melhorar a eficiência desse bem, o ganho fica acessível para os demais. Esse tipo de cooperação é importante para comunidades epistêmicas e de pesquisa transnacionais. Por fim, outra alternativa é a promoção de um bem público regional por um país pagador. Tal país produz o bem e impõem aos demais Estados como uma necessidade. No entanto, neste caso, não há ação coletiva²²³.

Dos três cenários de cooperação para a produção de bens públicos regionais, o último não se aplica ao MERCOSUL. Apesar da literatura de integração regional frisar a relevância de um país pagador²²⁴, atualmente o Brasil tem capacidades de ser somente um país impulsionador do processo, e não um membro que arque efetivamente com os custos coletivos da integração. Portanto, entende-se que as ações coletivas na resolução de problemas transnacionais são promotoras do fortalecimento do MERCOSUL.

Na literatura recente de Integração Regional, os bens públicos regionais são percebidos como produtos do regionalismo. Segundo Las Casas, a integração regional é um mecanismo para a provisão de bens públicos regionais. Ainda segundo a autora:

[...] a integração regional pode ser um mecanismo eficiente para prover bens públicos, uma vez que a cooperação pode ser a estratégia dominante devido ao baixo número de participantes, as assimetrias existentes

²²² AXEROLD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions, *World Politics* n° 38, 1985, p. 226-254. 1985

²²³ WOLLRAD, 2007. *op. cit.*

²²⁴ SCHMITTER, 2010, *op. cit.*

entre os membros e as estruturas institucionais que configuram as relações regionais²²⁵.

Na mesma linha de argumentação, Sandler afirma que o novo regionalismo e a ênfase na promoção de mercados comuns podem facilitar a coordenação para a provisão de bens públicos regionais.

Também entendido como políticas públicas transnacionais por Dri, essas ações coletivas, segundo a autora, geraram novos bens compartilhados para a América do Sul na década passada²²⁶. Aproximar esses dois conceitos é importante, pois enquadra o tema dentro dos estudos de formulações governamentais sobre a integração regional. É neste sentido que a associação de política externa como política pública²²⁷ indica que as ações de políticas públicas transnacionais têm de criar bens públicos regionais para não serão descontinuadas em regiões onde a alternância de governos pauta os rumos da integração regional.

Diante do exposto acima, assume-se que se a década “social” do MERCOSUL não produzir bens públicos regionais, ela será descontinuada pelos novos líderes políticos dos Estados membros que querem romper com práticas integracionistas marcadamente identificadas com os governos rivais antecessores. No entanto, a migração mercosulina enquanto agenda, parece resistir ao desmantelamento do Mercosul Social, como exposto mais à frente. Esse momento ímpar no cone-sul possibilitou iniciativas de agendas de desenvolvimento social no âmbito mercosulino. Essa guinada ao social contrasta com os objetivos comerciais onipresentes no Tratado de Assunção. Mas, não obstante o entusiasmo acadêmico e da sociedade civil sobre os rumos mais solidários que o bloco assumiu, o legado da *social époque* está ameaçado sem a transição dessas meritórias iniciativas para bens públicos regionais que promovam a coesão social transnacional em espaços técnicos. O Acordo de Residência tem potencial para ser um dos grandes bens públicos da Integração Regional do MERCOSUL.

²²⁵ LAS CASAS, Taiane. A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 23-41, June 2015.

²²⁶ DRI, Clarissa. Demanda e Oferta de Bens Públicos Regionais: políticas públicas transnacionais na América do Sul?. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**. Dossiê. v. 3, n. 6 (2016)

²²⁷ SALOMON, Mónica and PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 2013, vol.56, n.1, pp.40-59.

No entanto, antes de buscar investigar a relação umbilical entre a migração mercosulina e o MERCOSUL, com o propósito de demonstrar a centralidade da migração na Integração Regional, evidencia-se como a temática da migração intra-bloco é essencial na União Europeia e na União Africana.

3.3 A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA UNIÃO EUROPEIA E NA UNIÃO AFRICANA

De acordo com o artigo 26 do Tratado de Fundação da União Europeia, o mercado interno é definido como “uma área sem fronteiras internas na qual o livre movimento e pessoas, serviços e capital é assegurado de acordo com as condições do Tratado.” Desde o Tratado de Roma, de 1957, o mercado único europeu era baseado na livre movimentação de trabalhadores. A preocupação com a livre circulação dos cidadãos dos Estados-membros e o direito de residência sempre foi visto, segundo entendimento recente da Comissão Europeia²²⁸, como um pilar genuíno da integração da União Europeia.

No artigo 45 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, a livre circulação dos comunitários é percebida como uma das principais liberdades da integração, pois proporciona a liberdade de realizar negócio e proporcionar experiências de intercâmbio de ideias e culturas. A chamada livre circulação de pessoas era, portanto, entendida como parte *constitutiva* do mercado único europeu.

Como exposto, isso acontece em 1957. A livre circulação de trabalhadores passa a ser um direito de todos os cidadãos dos Estados membros. A despeito da integração europeia ter raízes no mercado comum, a evolução do processo estendia aos europeus o direito de residência para trabalhadores. Esse privilégio se alargou para cidadãos em busca de emprego.

A noção de cidadania europeia surge com o Tratado de Maastricht em 1992. Ela distingue os direitos para aqueles que se mudam a outro Estado Membros para trabalhar daqueles cidadãos europeus que visitam outro Estado membro sem atividade econômica pré-definida. São direitos diferentes para os dois casos. O Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), na versão consolidada de 2016, dispõem da regulação sobre a cidadania europeia e seus direitos.

²²⁸ UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). 2016. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em 14 de dez 2019.

O artigo 20 do TFUE, antigo artigo 17 do Tratado da Comunidade Europeia²²⁹, acresce à cidadania nacional a cidadania europeia: “É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui.” Cabe a cada Estado-Membro, no entanto, impor as condições para a aquisição de nacionalização ou naturalidade.

Como bem analisa Jérôme Quéré²³⁰, o Tratado não estabelece algo como uma nacionalidade europeia. Uma vez que não existe ainda nos textos legais da UE o entendimento de que a Europa é uma nação. Portanto, o estabelecimento de uma cidadania europeia coexiste com as várias nacionalidades europeias. Por isso, a livre circulação de pessoas na EU não é incondicional e ela tem uma função para a integração econômica: cidadãos economicamente ativos e inativos têm diferentes direitos. A despeito da não discriminação de circulação entre nacionais da UE, cabe a cada Estado regular as condições para o acesso a esses direitos.

Ainda conforme o artigo 20 do TFUE, os cidadãos europeus possuem os seguintes direitos:

“2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Assistem-lhes, nomeadamente: a) O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros; b) O direito de eleger e ser eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; c) O direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; d) O direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua.”

Na prática, apesar de vários direitos e deveres comuns estipulados nos artigos do TFUE, há duas essenciais diferenciações: entre a livre circulação de pessoas (qualquer cidadão europeu) e a livre circulação de trabalhadores; e entre a mobilidade de cidadãos europeus e a imigração de cidadãos europeus.

O termo livre circulação de pessoas na União Europeia é um *misnomer*. De fato, o que realmente existe é a livre mobilidade dos cidadãos dos Estados membros dentro da União Europeia. Esse direito não se aplica a cidadãos de Estados não membros. Esses continuam tendo

²²⁹ Idem

²³⁰ Idem

o status de imigrantes. Já os cidadãos europeus deveriam possuir os mesmos direitos de circulação no bloco como se estivessem gozando deles no seu próprio país. Como veremos mais adiante, apesar de não haver uma completa livre circulação comum em termos de busca por trabalho e residência, na prática o cidadão da União Europeia tem seu movimento muito facilitado nos países membros quando comparado com os cidadãos não oriundos dos membros.

Para fins jurídicos, a Comissão Europeia apresenta três distinções de migração: imigração intra-bloco, imigração externa e imigração de cidadão de novos Estados membros. Os cidadãos de novos Estados membros podem ter um período de carência até terem acesso aos direitos da livre circulação. Novamente, na prática, a Corte de Justiça da União Europeia não usa o termo migração para descrever o fluxo de cidadãos dos Estados membros que circulam no bloco. O termo consolidado é o da cidadania da União (*Union Citizenship*). Esse é o conceito legal que sintetiza os direitos do acordo Schengen e cidadania da União é um status fundamental dos nacionais dos Estados membros. Portanto, conforme essa premissa, não há mais fluxo migratório intra-bloco, mas apenas livre circulação de nacionais cidadãos da União.

Mas, de fato, um dos pontos mais sensíveis da festejada livre circulação dos cidadãos da União é a questão dos nacionais de terceiros países. A fronteira externa comum lançou bases para a criação da securitização da imigração na Europa como um dos pilares da integração regional do continente. Além disso, os Estados membros ainda possuem soberania no controle sobre a quantidade e condições de nacionais externos ao bloco que buscam residência e trabalho.

Ainda sobre os nacionais de terceiros Estados, há Estados que, devido a acordos e tratados com a União Europeia, conferem aos seus cidadãos privilégios ao acessarem os direitos de imigrantes na Europa. Por exemplos, nacionais romenos, um país recém integrados ao bloco, irão demorar para terem todos os direitos de livre circulação. Um acordo com a Turquia confere aos seus nacionais um status especial. E trabalhadores de países membros da Área Econômica Europeia, como Noruega e Islândia, possuem acesso aos direitos de livre circulação.

Diante de tantas diferenças, é crucial o entendimento de que a livre circulação de europeus na União Europeia não pode ser confundida com a simples Área Schengen. É essa última que possibilita o controle das fronteiras externas da Europa²³¹ e todo um sistema complexo legal de cooperação e entre os Estados Membros para proteger o continente da imigração ilegal. Nesse sentido, a Área Schengen removeu as fronteiras internas para tornar a

²³¹ A polêmica securitização da imigração de nacionais de fora do bloco.

fronteira externa comum possível. Os Estados signatários do Acordo Schengen aceitaram renunciar ao controle das suas fronteiras para integrarem esforços em torno de uma fronteira externa comum. Atualmente, a Área Schengen é composta por 26 países, incluindo Islândia, Lichtenstein, Noruega e Suíça. Os membros da União Europeia não membros da Área Schengen são Romênia, Bulgária, Croácia e Chipre.

A Área comum permite que qualquer nacional de qualquer país possa circular no Bloco sem controle entre as fronteiras internas, desde que possua um visto válido. Ou seja, a partir do momento que um nacional de uma país não membro adentra em território de qualquer país membro legalmente, esse nacional passa a gozar dos mesmos direitos de livre circulação na Área Schengen. Portanto, o fim do controle entre as fronteiras internas para enaltecer e promover o livre fluxo entre os povos das nações europeias beneficiou cidadãos de terceiros países, desde que estejam legalmente no território do bloco.

Contudo, os nacionais de países não membros da União Europeia carecem dos direitos facilitados para a conquista de vistos. E legalmente, são esses cidadãos que passam a ter somente o status de estrangeiros turistas ou imigrantes no Bloco. As autoridades nacionais delegaram à União Europeia o papel de proteger as fronteiras e vigiar a imigração ilegal. No entanto, o Acordo da Área Schengen prevê a retomada do fechamento das fronteiras nacionais²³² em caso segurança nacional. Ou seja, os idealizadores da letra do Acordo consideraram a hipótese de o controle da fronteira única não ser suficiente para conter futuros fluxos migratórios que não sejam de interesse da integração ou de algum Estado Membro²³³.

O Acordo Schengen, firmado 1985 por apenas cinco países (França, Alemanha, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) garante hoje a livre circulação de mais de 400 milhões de europeus. Na sua origem, o acordo tinha como motivação a livre circulação de trabalhadores. Aos poucos, em decorrência dos benefícios gerados, ampliação do Espaço Schengen passou a ser um dos objetivos da integração europeia. Em 1990 houve uma convenção para a implementação do Acordo Schengen na Comunidade Europeia. E em 1995 o Espaço comum foi implementado. Segundo informações da própria Comissão Europeia, a iniciativa que surgiu

²³² O governo da Alemanha, em 2015, controlou a entrada na sua fronteira com a Áustria devido ao grande fluxo de imigrantes e refugiados deslocados do Oriente Médio e África durante os conflitos nessas regiões:

https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150913_alemanha_fecha_frontera_fd

²³³ Europe Commission. Migration and Home Affairs – Schengen Area. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen>. Acesso em

com ambições intergovernamentais se incorporou no corpo de regras que governam hoje a União Europeia²³⁴.

A história da livre circulação de cidadãos europeus na União Europeia evidencia como esse processo de facilitação da imigração intra-bloco assume pontos de não retorno, se alimenta da integração já existente e se torna parte constitutiva da própria integração. O caminho de evolução do Espaço Schengen e seus ideais parecem seguir uma teleologia similar àquela que essa tese prevê na sua hipótese: os avanços na questão da imigração mercosulina são avanços de não retorno na integração do cone sul e são mais resistentes às mudanças de orientações de política externa dos Estados membros que compõem o bloco intergovernamental. No entanto, para evitar confusões e afirmações voluntaristas, é importante entender a dinâmica e os embates que compõem a história da abolição das fronteiras internas na Europa para a livre circulação dos nacionais da União Europeia.

Uma análise mais crítica irá dar clareza à conformação conveniente entre a livre circulação de europeus para dinamizar um Mercado Comum e a criação de uma fronteira externa comum para controlar e securitizar a entrada de nacionais de países da periferia, sobretudo das antigas colônias dos países europeus.

Ruben Zaiotti, na obra *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*²³⁵, captura as contradições dos festejados avanços do Espaço Schengen. Zaiotti resgata o preâmbulo do Acordo Schengen junto com o artigo 17:

Ansiosos por fortalecer a solidariedade entre seus povos, removendo os obstáculos à livre circulação [preâmbulo]. . . as partes esforçar-se-ão por abolir os controles nas fronteiras comuns e transferi-las para suas fronteiras externas [artigo 17].

O artigo 17, entendido na íntegra, expressa mais claramente que a abolição das fronteiras internas transfere o controle das ameaças à Europa para a fronteira externa comum:

No que diz respeito à circulação de pessoas, as Partes procurarão abolir os controles nas fronteiras comuns e transferi-los para as suas fronteiras externas. Para esse fim, devem procurar primeiro harmonizar, quando necessário, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas às proibições e restrições nas quais os controles se baseiam e adotar medidas complementares para salvaguardar a segurança interna e impedir a imigração ilegal

²³⁴ Europe Commission. Schengen Area. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen>. Acesso em 12, dez. 2019.

²³⁵ ZAIOTTI, Ruben. *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. The University of Chicago Press, 2011.

por nacionais de Estados que não são membros das Comunidades Europeias²³⁶.

O Acordo Schengen, portanto, continha o trunfo de aperfeiçoar a vigilância da imigração ilegal na Europa ao estabelecer a união de todos os esforços nacionais para a consecução desse objetivo. Se antes cada Estado era responsável isolado pela sua política de imigração e o Estado vizinho deveria estar atento a isso, com o Acordo Schengen se consolida uma política imigratória comum para toda a União Europeia. Para Zaiotti, os Estados nacionais europeus e seus governos abriram mão do controle migratório nas suas fronteiras, mas em troca ganharam uma sofisticada capacidade de assegurar nessa fronteira comum a vigilância sobre ameaças externas.

A criação do Espaço Schengen implica numa ruptura histórica com a tradição do nacionalismo europeu. No entanto, em outra perspectiva, e paradoxalmente, essa ruptura fortaleceu a conservação dos nacionalismos europeus ao proporcionar conjuntamente a proteção nas fronteiras do continente o controle imigratório. Para Zaiotti, o Espaço Schengen expressa um período pós-nacionalista na Europa e uma mudança na cultura de controle fronteiriço²³⁷. Mas o que Zaiotti e tantos outros estudiosos do Acordo Schengen não se atentam é que a dinâmica ainda é Estado-cêntrica. A fronteira externa comum serve ao interesse comum dos Estados nacionais europeus em controlar ameaças clássicas à soberania, entre elas a de imigrantes indesejados.

O texto original do Acordo Schengen, no artigo 7, deixa clara essa função tradicional no controle fronteiriço:

As Partes procurarão aproximar suas políticas de vistos o mais rápido possível, a fim de evitar as consequências adversas no campo da imigração e segurança que possam resultar do relaxamento das verificações nas fronteiras comuns. Tomarão, se possível até 1 de janeiro de 1986, as medidas necessárias para aplicar seus procedimentos de emissão de vistos e admissão em seus territórios, levando em consideração a necessidade de garantir a proteção de todo o território dos cinco Estados contra atividades ilegais imigração e atividades que possam comprometer a segurança.

Para Zaiotti existem três tipos de culturas de controle de fronteira na Europa: a cultura de Vestefália, a Schengen e a de Bruxelas. A primeira, de Vestefália é aquela que percebe as fronteiras como barreiras lineares que delimitam e protegem o território do Estado-nação. A segunda, Schengen, é a da fronteira compartilhada, com uma distinção desfocada entre interno

²³⁶ **The Schengen Agreement.** Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)&from=EN). Acesso em 14, dez. 2019.

²³⁷ Zaiotti, 2011, op cit.

e externo e tem na região o seu limite externo. Por fim, a de Bruxelas, que está em processo de materialização com os avanços do Espaço Schengen, é descontinuada, comum, interno e externo são integrados e a União Europeia é o limite externo:

Cada uma dessas culturas é definida por um conjunto de suposições de fundo sobre fronteiras e práticas relevantes realizadas por uma comunidade de controle de fronteiras. As premissas de fundo consideradas aqui se referem às características que as fronteiras devem possuir (por exemplo, linear ou descontínua), para a abordagem adequada para gerenciá-los (por exemplo, nacional, "agrupado" ou coletivo) e a identidade da comunidade de controle de fronteiras relevante (nacional, intergovernamental ou supranacional). As práticas de controle de fronteiras consistem em o que os membros da comunidade costumam fazer ao lidar com questões de fronteiras (por exemplo, debater e redigir documentos políticos e legais, negociando entre eles e com os outros, proferindo declarações, assumindo posturas políticas, implementação e avaliação de políticas etc.)²³⁸.

Novamente, essas interpretações não modificam a essência hegemônica e ausente de alteridade ao lidar com imigrantes de Estados não membros. O controle de imigrantes indesejados não só se manteve entre as três culturas, mas também se torna mais sofisticado. O próprio processo de negociação do Espaço Schengen envolveu negociações sobre os receios de entrada em massa de imigrantes ilegais pelos países que tem fronteira com os oceanos:

É nesse contexto que, no final de 1985, logo após a assinatura da primeira convenção de Schengen, funcionários do Ministério das Relações Exteriores da Itália entraram em contato com os franceses. contrapartes para indagar sobre a possibilidade de participar do regime. A ideia era a de um acordo bilateral (cujo conteúdo refletia o de convenções de Schengen), segundo as quais a França teria funcionado como obrigatória para todos os outros membros de Schengen (possibilidade mencionada no art. 28 do Acordo de Schengen de 1985). O diálogo foi interrompido em janeiro de 1986 devido a problemas na harmonização de vistos. **A Itália queria manter suas relações com o norte da África e a Turquia.** França - junto com a Alemanha - queria que alguma ação fosse tomada imediatamente. O principal medo era que a abertura do fronteiras com a Itália produziram potencial imigração ilegal em massa²³⁹.

As três culturas de controle de fronteiras pensadas por Zaiotti compartilham do chamado “*viés sedentário*” na relação entre desenvolvimento e imigração. Oliver Backewell aponta a ambivalência entre os aportes e apoios de políticas públicas europeia na promoção do desenvolvimento dos países africanos e a diminuição da imigração africana na Europa²⁴⁰. Para

²³⁸ Zaiotti, op ti, 2011, p.25.

²³⁹ Zaiotti, op cit, 2011, p. 101. (Grifo nosso)

²⁴⁰ BAKEWELL, Oliver. 'Keeping Them in Their Place': The Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa. *Third World Quarterly* Vol. 29, No. 7, Globalisation and Migration: New Issues, New Politics? 2008, pp. 1341-1358.

Bakewell, os projetos de desenvolvimento dos países africanos estão associados com o objetivo de reduzir a entrada de imigrantes vindos das ex-colônias europeias na África. Portanto, o Espaço Shengen e as culturas de controle de fronteiras não estão desligadas das raízes do espírito colonial europeu e do controle de mobilidade dos povos antes colonizados.

Para Backwell, os auxílios europeus ao desenvolvimento africano contêm a expectativa de que o progresso reduz a imigração. Esse é o viés sedentário na dicotomia desenvolvimento/imigração. A relação causal latente é a de que a Europa promove o progresso na África e em troca ganha a redução da entrada de imigrantes africanos:

Na pesquisa por "ganha-ganha" cenários que maximizam os benefícios da migração para países de origem, países de destino e os próprios migrantes, existe uma suposição subjacente de que o desenvolvimento é sobre permitir que as pessoas fiquem em 'casa'²⁴¹.

O estudo de Backwell elucida que a interação entre imigração e desenvolvimento resulta em políticas públicas nacionalistas, paternalistas e enquadradas na premissa de que o progresso capitalista reduz a necessidade de mobilidade humana:

Como os estados africanos conquistaram sua independência na segunda metade do século XX, o controle do crescimento urbano permaneceu uma preocupação política urgente. Na África do Sul, o Estado de apartheid implementou suas leis racistas para controlar os assentamentos urbanos permanentes para garantir que a população negra africana permaneça em suas 'pátrias'²⁴².

Desta forma, novamente, reforça-se que a literatura crítica leciona que as iniciativas de desenvolvimento, que podem ser feitas por ONG's, OIs, Institutos ou Governos possuem no seu bojo um viés sedentário²⁴³. Nas palavras da Bakewell, “há uma expectativa que as pessoas queiram permanecer em seus lugares.”²⁴⁴

A parceria da União Europeia com a África tem sido responsável por grandes aportes financeiros com o intuito de desenvolver o continente africano. Entre 2014 e 2020 estão previstos mais de 25 bilhões de euros do Banco Europeu de Investimento para projetos públicos

²⁴¹ BAKEWELL. Idem.

²⁴² BAKEWELL, Idem.

²⁴³ Ver, por exemplo: Rakodi, C. *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of its Large Cities*. Tokyo: United Nations University Press, 1997 / Rhoda, R. *Rural Development and Urban Migration: Can We Keep Them down on the Farm?* *International Migration Review* 17: 34-64, 1983.

²⁴⁴ BAKEWELL, 2008. Op. cit.

e privados na África. Para o mesmo período a União Europeia reservou mais de 4 bilhões de euros destinados à segurança alimentar na África²⁴⁵.

Essas ações não estão dissociadas das políticas públicas de controle de imigração exatamente porque a redução da imigração é um indicador de sucesso na aplicação desses recursos. Bakewell chama atenção como na literatura acadêmica consagrada sobre Desenvolvimento, a imigração é tida como um problema.

Arjan de Haan²⁴⁶ mostrou como as políticas públicas na África para a promoção do desenvolvimento e do trabalho em zonas rurais não teve qualquer relação causal com a mobilidade das populações. Na África, por influência das visões eurocêntricas, a mobilidade regional ou para fora do continente, é vista como uma resposta natural diante das dificuldades sociais e políticas dos países, e não como algo normal na vida humana. E políticas públicas de imigração que não oferecem suporte à mobilidade humana tendem a agravar as dificuldades sociais locais, pois anulam uma parte essencial da forma de vida e visão de mundo de muitos povos:

No discurso ocidental, enraizado no sedentarismo e no que van der Post chamou de "absoluto estático", a migração recebe uma má impressão. Os movimentos populacionais, aleatórios ou ordenados, são considerados uma ameaça à estabilidade e um desafio aos estilos de vida estabelecidos. Em grande parte da África e sul da Ásia, no entanto, o movimento é o padrão estabelecido e a migração é uma estratégia de sobrevivência e meios de subsistência, e inseparável da identidade.²⁴⁷

Esses argumentos conferem consistência para uma crítica mais aprofundada ao Espaço Schengen. Esse espaço, frisa-se novamente, não é uma iniciativa que pode estar descolada das raízes coloniais europeias, do controle da imigração de povos das ex-colônias. Nesse sentido, a segurança das fronteiras vai além da fronteira física e geográfica. Ela se estende até no próprio lugar de espaço do potencial imigrante.

A título de ilustração, atualmente, a União Europeia tem investido na sua relação de parceria com a Líbia. Devastada por uma guerra civil oriunda das lutas que culminaram na morte do ex ditador Kadafi, o país enfrenta atualmente sérios problemas para retomar uma ordem política e social. Vários grupos e milícias reivindicam o controle territorial de regiões do país. Conforme documentos oficiais, a União Europeia tem atuado para pacificar a Líbia:

²⁴⁵ AFRICA EU PARTNERSHIP. Disponível em: <https://www.africa-eu-partnership.org/en>

²⁴⁶ de HAAN, Arjan. Livelihoods and poverty: The role of migration - A critical review of the migration literature. *Journal Of Development Studies* 36: 1-47, 1999.

²⁴⁷ De HAAN, Idem, p. 3.

Através de ações diplomáticas e apoio bilateral, a União Europeia (UE) está ajudando a Líbia a retornar à paz e a retomar sua transição política para um país estável, seguro e próspero. A UE é o maior doador de ajuda humanitária e fornece assistência bilateral, com medidas adaptadas às necessidades do povo líbio nas áreas de governança, saúde, sociedade civil, juventude e educação, mediação e estabilidade. Suas missões civis e militares da PCSD estão ajudando os líbios a combater o contrabando e o tráfico e a enfrentar os desafios de segurança. A UE tem trabalhado em estreita colaboração com a ONU, em particular na gestão das migrações, apoiando o trabalho das agências das Nações Unidas na proteção e assistência de migrantes, refugiados e pessoas deslocadas internamente²⁴⁸.

Na prática, no entanto, denúncias e reportagens provaram que os recursos da União Europeia para Líbia são utilizados para o monitoramento da guarda costeira do país com o objetivo de capturar imigrantes em direção à Europa. Além disso, uma vez capturados, esses imigrantes ficam detidos em posse de milícias e traficantes de humanos²⁴⁹. Com o auxílio dos recursos vindos da Europa, ONG's e órgãos da ONU passaram a ser coniventes com a situação. Segundo a reportagem da Foreign Policy:

sete funcionários de ajuda humanitária que atualmente trabalham na Líbia ou que trabalharam nos últimos dois anos acusam as agências da ONU de ignorar ou subestimar o abuso e a exploração sistêmica nos centros de detenção de migrantes, a fim de proteger dezenas de milhões de dólares em financiamento da UE. (Desde 2016, um porta-voz da UE disse que quase 88 milhões de euros - US \$ 96 milhões - do Trust Fund for Africa foram para a OIM na Líbia e 47 milhões de euros - US \$ 52 milhões - para o ACNUR.)²⁵⁰

Os imigrantes africanos contidos para além da fronteira externa comum evidenciam um resultado de sucesso da política de segurança na União Europeia. O migrante é social e legalmente construído como uma ameaça à segurança na Europa. Desta forma, a colonialidade do poder emerge: documentos institucionais culpam os “traficantes de imigrantes” e são os alvos a serem combatidos. Não há qualquer menção sobre as atuações dos estados europeus que desestabilizam a África e o Oriente Médio ou sobre os recursos públicos que ficam retidos nas mãos de grupos externos que mantêm imigrantes presos.

As operações de vigilância nos oceanos, batizadas com nomes da mitologia europeia (Mare Nostrum / Tritón / Poseidón) são forjadas com base numa noção imperialista do Direito

²⁴⁸ EUROPE UNION EXTERNAL ACTION. EU-Lybia relations. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_sv/19163/EU-Libya%20relations. Acesso em 25 nov. 2019.

²⁴⁹ HAYDEN, SALLY. The U.N. Is Leaving Migrants to Die in Libya. Foreign Policy. Out 2019. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2019/10/10/libya-migrants-un-iom-refugees-die-detention-center-civil-war/>. Acesso em 25 nov. 2019.

²⁵⁰ HAYDEN, 2019. Idem.

da Integração na Europa, lembrando a relação umbilical entre o Direito Internacional e o Imperialismo²⁵¹. A FRONTEX (Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operativa das Fronteiras Externas) é responsável por uma violência despersonalizada que causa a morte de milhares de imigrantes e outras violações de direitos humanos²⁵². A violência racional com propósitos de eficiência social se torna invisível e, paradoxalmente, legitimada. A violência contra o Outro ocorre num espaço social sem lei, do outro lado do pensamento abissal.

Seyla Benhabib exorta, no seu já clássico “The Rights of the Others”. Que o controle de imigrantes nas fronteiras é um ritual de naturalização do Estado. Um ritual de garantia da pureza no contato com o espaço externo²⁵³. Desta forma, entende-se que o Espaço Schengen seguido das ações citadas na fronteira comum são partes desse ritual.

Essa análise crítica sobre a livre circulação de pessoas na Europa serve menos para contestar a cidadania da União Europeia do que levantar futuras limitações ao processo de cidadania mercosulina. O MERCOSUL igualmente terá que lidar com os imigrantes excluídos do status de cidadãos mercosulinos. O grande desafio para o Cone Sul e demais Estados do Acordo de Residência do MERCOSUL é evitar uma rota de securitização e exclusão dos imigrantes não mercosulino.

3.3.1 O DIREITO DE RESIDÊNCIA NA UNIÃO EUROPEIA

O Direito da União Europeia estabelece condições para o direito de livre circulação e residência para cidadãos europeus trabalhadores ou não. Esse direito, no entanto, possui categorias intermediárias. Ele pode variar de acordo com a situação. Estudantes, Pesquisadores, Pessoas economicamente ativas ou não pode ter condições especiais mais ou menos restritas, para além da simples livre circulação. No geral, enuncia a Comissão Europeia, a principal motivação para os cidadãos da União usarem o direito a livre circulação é em busca de trabalho ou familiar.

O principal mote para a livre circulação, na perspectiva da Integração europeia, é a livre circulação de trabalhadores. O artigo 45 do Tratado Consolidado da União Europeia possui um

²⁵¹ ANGHIE, Antony. **Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law**. Cambridge University Press Online publication August 2012

²⁵² As operações da Frontex em alto mar causaram pânico em centenas de pessoas que estão em embarcações, ocorrendo naufrágios e mortes. Em 2019, 1,071 imigrantes morreram nessas operações: MISSING MIGRANTS, 2020. Disponível em: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>. Acesso em 04 jan 2020.

²⁵³ BENHABIB, Seyla. **The Rights of the Others**. Cambridge University Press Online publication September 2012

texto pouco alterado em relação ao Tratado de Roma de 1957, no que diz respeito à livre mobilidade de trabalhadores:

1. A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União. 2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho. 3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de: a) Responder a ofertas de emprego efetivamente feitas; b) Deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-Membros; c) Residir num dos Estados-Membros a fim de nele exercer uma atividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais; d) Permanecer no território de um Estado-Membro depois de nele ter exercido uma atividade laboral, nas condições que serão objeto de regulamentos a estabelecer pela Comissão.²⁵⁴

Por trabalhador, o Direito da Integração entende todo cidadão europeu que busca alguma atividade real e legítima com o propósito de receber remuneração ou criar renda para si. Nesse sentido, o termo trabalhador possui um status central na Integração atrelado à liberdade fundamental de circulação de pessoas investidas de direito. O ponto de tensão reside na interpretação do Estado sobre o que realmente é a busca por atividade remunerada e por qual período o cidadão pode ser considerado trabalhador na busca desta atividade. Cabe as cortes nacionais decidirem se os cidadãos da União se adequam ou não nessa definição.

Para que os trabalhadores possam acessar qualquer território dos Estados Membros, foi necessário, portanto, que cada Estado Membro permitisse o livre movimento do cidadão da União no seu território e a possibilidade legítima de residência. Ao contrário dos imigrantes de terceiros países, o cidadão da União não precisa de uma permissão de trabalho para estar no território da União Europeia para procurar emprego. E assim que o trabalho é alcançado, ele automaticamente adquire o direito de residir naquele Estado, assim como sua família.

Para fins práticos, o direito de residência é conquistado mediante um contrato de trabalho e esse permite o direito à residência. Se o trabalhador for autônomo, o direito de residência é conquistado se for provado a suficiência econômica.

As exceções são reservadas ao serviço público, de saúde e de segurança. Essas áreas são consideradas estratégicas. O Tratado da União não define os tipos específicos de funções para

²⁵⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). 2016. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em 14 de dez 2019.

essas áreas de trabalho. Cabe a cada Estado membro determinar os requerimentos e condições para contratar os seus nacionais a trabalharem nesses setores. A despeito disso, o Estado Membro não pode usar dessa exceção com o intuito de obter vantagens econômicas no Mercado Comum. A reserva laboral de serviços públicos a nacionais deve respeitar o princípio da proporcionalidade e a chamada abordagem caso por caso (*case by case*). Por medida de segurança ou de saúde pública, cada Estado pode adotar vagas de trabalho consideradas exclusivas para nacionais.

Há ainda a possibilidade de expulsão de um trabalhador que está em busca de emprego. Não existe o status de fixo de *trabalhador em busca de emprego*. E essa situação não gera o direito de permanecer indefinidamente no país anfitrião. Práticas abusivas não podem ser permitidas diante do Direito da Integração Europeia. Segundo Menghi e Quéré²⁵⁵ o tempo limite não é razoável para determinar se o trabalhador está abusando da livre circulação. O abuso de direitos é condenado, mas sem a referência a um período ou uma prática específica. Num acórdão do Tribunal de Justiça de 2007, os juízes afirmaram:

[há] o princípio geral do direito comunitário de que o abuso de direito é proibido. Os particulares não podem tirar partido, abusiva ou fraudulentamente, das normas do direito comunitário. A aplicação destas não pode estender-se ao ponto de abranger práticas abusivas, isto é, operações realizadas não no âmbito de transacções comerciais normais, mas apenas com o objectivo de usufruir abusivamente dos benefícios previstos no direito comunitário²⁵⁶.

Cidadãos europeus podem, portanto, em princípios serem expulsos se a busca por emprego consistir num período razoavelmente longo que configure abuso do direito à livre circulação. Em 2012, por exemplo, o governo da Bélgica negou o direito de residência a mais de 1.300 nacionais de outros Estados membros. Muitos estavam a mais de 6 meses buscando emprego ou por vários meses desempregados, mas residindo no território belga.

Todavia, o princípio do *case-by-case* deve imperar em situações assim. Em muitos casos julgados, os juízes entenderam que 6 meses é um prazo razoável para conseguir emprego. No entanto, devido às dessemelhanças entre os tipos de atividades laborais e as demandas de mercado, mesmo após 6 meses, o trabalhador pode se manter no país se apresentar evidências de que está continuamente em busca de serviço e possui grandes chances de conquistá-lo. E os

²⁵⁵ MENGHI & QUÉRÉ, 2016, Op cit.

²⁵⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. C-321/05 –. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-321/05&td=ALL>. Acesso em 08 de jan. 2020.

trabalhadores de terceiros Estados membros não podem ter acesso aos benefícios sociais no país anfitrião enquanto estão desempregados em busca de emprego.

Como discorrido acima, percebe-se que o direito a residência não é incondicional. A Diretiva 2004/38²⁵⁷ estabeleceu três diferentes períodos de residência: de 3 meses, de 3 meses até 5 anos, e de mais de 5 anos, ou seja, de residência permanente. Essa Diretiva é uma das mais importantes no que concerne às restrições ao direito de residência e livre circulação.

A residência por 3 meses é garantida desde que o cidadão da União tenha um documento de identidade ou passaporte válido. Nesse período o trabalhador não pode dar grandes gastos ao serviço de assistência social do país.

A residência de 3 meses até 5 anos não é obtida automaticamente após o período de 3 meses. Mesmo após o emprego alcançado, o trabalhador e sua família devem comprovar que possuem seguro saúde, recursos econômicos suficientes para todos os membros, além, claro, de informar às autoridades do Estado anfitrião sua presença no território. A Diretiva, novamente, demonstra grande preocupação com a possibilidade do trabalhador e sua família não se tornarem um fardo para o sistema de seguridade social do Estado anfitrião. O Trabalhador deve dispor de:

uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento, e garanta à autoridade nacional competente, por meio de declaração ou outros meios à sua escolha, que dispõe de recursos financeiros suficientes para si próprio e para os membros da sua família a fim de evitar tornar-se uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência²⁵⁸.

Quando o cidadão da União cessar de exercer uma atividade assalariada, ele manterá esse status se, também conforme o artigo 7 da Diretiva:

tiver uma incapacidade temporária de trabalho, resultante de doença ou acidente; Quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado depois de ter tido emprego durante mais de um ano e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego; Quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros 12 meses, e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego. Neste caso, mantém o estatuto de trabalhador assalariado durante um período não inferior a seis meses; Quando

²⁵⁷ EUR-LEX EUROPA. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32004L0038>. Acesso em 13 de jan 2020.

²⁵⁸ Idem.

seguir uma formação profissional. A menos que o interessado esteja em situação de desemprego involuntário, a manutenção do estatuto de trabalhador assalariado pressupõe uma relação entre a actividade profissional anterior e a formação em causa.

Por fim, a Diretiva não estipula um valor exato para o que deve ser considerado quantidade de recursos suficientes para o trabalhador e sua família. As condições contidas na Diretiva são as seguintes:

Os Estados-Membros não podem fixar um montante fixo para os recursos que consideram "suficientes", devendo ter em conta a situação pessoal da pessoa em questão. Em todo o caso, este montante não deve ser superior ao nível de recursos abaixo do qual os nacionais do Estado-Membro de acolhimento passam a poder beneficiar de assistência social, ou, quando este critério não for aplicável, superior à pensão mínima de segurança social paga pelo Estado-Membro de acolhimento.

A residência “permanente”, acima de 5 anos, é adquirida após o cumprimento do período de residência anterior (de 3 a 5 anos). Após conquistada, o trabalhador assume um status quase similar ao dos cidadãos nacionais do Estado anfitrião. No entanto, a residência “permanente” não elimina a possibilidade de expulsão ou perda desse direito. O trabalhador não poderá se ausentar mais de 6 meses por ano, se for ausência temporário, ou mais de 12 meses nos casos de ausência prolongada, conforme artigo 11 da Diretiva:

A validade do cartão de residência não é afectada por ausências temporárias que não excedam seis meses por ano, nem por ausências mais prolongadas para cumprimento de obrigações militares, nem por uma ausência de 12 meses consecutivos no máximo, por motivos importantes, como gravidez ou parto, doença grave, estudos ou formação profissional, ou destacamento por motivos profissionais para outro Estado-Membro ou país terceiro.²⁵⁹

As possibilidades de expulsões e restrições ao direito de livre circulação e busca de emprego estão no artigo 27 da Diretiva. Ali, há os seguintes princípios gerais:

1. os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Tais razões não podem ser invocadas para fins económicos. 2. O comportamento da pessoa em questão deve constituir uma ameaça real, actual e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. Não podem ser utilizadas justificações não relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral²⁶⁰.

²⁵⁹ Idem.

²⁶⁰ Idem

A despeito disso, o artigo 28, da mesma Diretiva, sobre proteção contra o afastamento, deixa claro que a expulsão deve ocorrer em ocasiões excepcionais:

1. Antes de tomar uma decisão de afastamento do território por razões de ordem pública ou de segurança pública, o Estado-Membro de acolhimento deve tomar em consideração, nomeadamente, a duração da residência da pessoa em questão no seu território, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Estado-Membro de acolhimento e a importância dos laços com o seu país de origem. 2. O Estado-Membro de acolhimento não pode decidir o afastamento de cidadãos da União ou de membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, que tenham direito de residência permanente no seu território, excepto por razões graves de ordem pública ou de segurança pública.²⁶¹

E nos casos de expulsão por motivos de saúde pública, o artigo 29, estabeleceu os seguintes princípios:

1. As únicas doenças susceptíveis de justificar medidas restritivas da livre circulação são as doenças com potencial epidémico definidas pelos instrumentos pertinentes da Organização Mundial de Saúde, bem como outras doenças infecciosas ou parasitárias contagiosas, desde que sejam objecto de disposições de protecção aplicáveis aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento. 2. A ocorrência de doenças três meses depois da data de entrada no território não constitui justificação para o afastamento do território. 3. Se indícios graves o justificarem, os Estados-Membros podem, no prazo de três meses a contar da data de entrada no seu território, exigir que os titulares do direito de residência se submetam a exame médico gratuito para se certificar que não sofrem das doenças mencionadas no n.º 1. Estes exames médicos não podem ter carácter de rotina.²⁶²

3.3.2 A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA INTEGRAÇÃO AFRICANA

A Integração na África sempre representou uma forma de consolidar a independência dos países e atenuar os malefícios e resquícios da colonização. A vocação do continente para a integração regional, por isso, remonta ao início da segunda metade do século passado. A União Africana, estabelecida em 2001, é sucessora da Organização da Unidade Africana (OUA) fundada em 1963. Forjada na luta anti-colonial, a OUA abraçou as pautas contra o racismo e o *apartheid*, a favor de uma agenda económica comum pra região e sempre tendo como foco a construção de uma identidade comum africana. Segundo Tiyanjana Maluwa, a OUA liderou a

²⁶¹ Idem.

²⁶² Idem.

“libertação e descolonização do continente, a luta contra o apartheid e o racismo minoria na África Austral, forjando uma agenda socioeconômica comum e afirmando uma identidade africana comum.”²⁶³

A despeito do relativo sucesso nas empreitadas citadas acima, a OUA viveu momentos de paralisia institucional e de não avanço diante dos desafios do fim da Guerra Fria e da globalização. Desta forma, em 2001, com espírito de relançamento e renovação, a União Africana foi criada. Seus objetivos, contidos no Ato Constitutivo, buscam superar os problemas deixados pela colonização e enfrentar as necessidades contemporâneas através da unidade no continente. São, os principais objetivo da UA:

- a) Realizar a maior unidade e solidariedade entre os países e povos da África, b) Defender a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados Membros, c) acelerar a integração política e socioeconômica no Continente, d) promover e defender posições africanas comuns sobre as questões de interesse para o Continente e os seus povos.²⁶⁴

Para o interesse da presente Tese, observou-se que as questões de migração na UA não possuem âmbitos ou status específicos no organograma institucional do bloco. No entanto, o tema encontra-se presente em vários espaços e é uma preocupação atual da Organização. O Conselho Executivo da Instituição é o responsável principal pelo tema. Mas, ao contrário do caminho tomado na União Europeia, por razões sociais e históricas, infelizmente a União Africana está mais voltada para o acolhimento e tratamento de refugiados, extraditados, repatriados e deslocados internamente. Não há ainda no Continente uma ação conjunta que almeje a livre circulação dos cidadãos africanos na região. Esse papel, como será explicado e detalhado mais adiante, fica a cargo dos projetos de integração micro-regionais, no sul e norte da África.

Nesse sentido, a UA possui um Subcomitê sobre Refugiados, Repatriados e Pessoas Deslocadas Internamente (SubCommittee on Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons). Esse Subcomitê tem como papel central liderar na UA as ações que dizem respeito às respostas de crises humanitárias, oferecer recomendações políticas e soluções, direcionar recursos e mantimentos às localidades mais demandadas e priorizar assistência ao Estados que

²⁶³ MALUWA, Tiyanjana. The Transition from the Organisation of African Unity to the African Union. p. 29. *IN The African Union Legal and Institutional Framework : A Manual on the Pan-African Organization.* Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

²⁶⁴ UNIÃO AFRICANA. Acto Constitutivo da União Africana. Disponível em https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_constitutive_act_of_the_african_union_p.pdf. Acesso em 15 de jan. 2020.

mais recebem refugiados, deslocados e repatriados. O Subcomitê também atua junto com as agências da ONU e ONG's que atuam na África para colaborar com os problemas de refugiados e deslocados.

Desde já, é importante atentar para a diferença substancial que o tema da imigração tem para a União Africana em comparação com a União Europeia. No velho continente, o debate girava em torno do acesso a todos os cidadãos do Estados Membro aos direitos de livre circulação, busca de trabalho e residência no bloco. Infelizmente, a União Africana tem de lidar com desafios humanitários persistentes. Esses desafios antecedem em grau de importância e urgência a possibilidade de uma cidadania comum no continente. A situação crítica dos refugiados e deslocados na África é piorada, também, pela política externa das potências europeias de intervenção nas suas ex-colônias e pelas práticas de securitização da imigração africana.

As guerras civis no continente africano e os conflitos da primavera árabe transformaram a África na região com o maior número de refugiados do mundo. Isso consome boa parte dos trabalhos da Comissão da União Africana. Por isso, a Organização, através da sua Comissão principal, composta pelos ministros exteriores dos governos, possui vários departamentos responsáveis pela área da migração.

O Departamento de Relações Políticas comporta a Divisão de Relações Humanitárias, Refugiados e Pessoas Desalojadas (Humanitarian Affairs, Refugees and Displaced Persons Division (HARDP)). Essa Divisão é composta por um corpo técnico que forma o secretariado do importante Subcomitê supracitado. Ela é crucial para tomar decisões sobre o tema dos africanos desalojados e deslocados. Além disso, a Divisão age conjuntamente com a União Africana na organização de atividades humanitárias em prol dos migrantes em condições de risco.

O Departamento de Relações Sociais agrega a Divisão de Trabalho, Emprego e Migração (Division of Labour, Employment and Migration). A Divisão é a responsável por monitorar migração no Continente, sobretudo os trabalhadores migrantes. Numa das áreas mais sensíveis, a de tráfico humano, a Divisão busca combater essa prática e dar suporte para as vítimas. O Departamento de Relações Sociais cuida para facilitar as remessas de recursos dos trabalhadores entre as redes financeiras dos países africanos.

O Departamento de Paz e Segurança da União Africana possui a Divisão para a Prevenção de Conflito e Aviso Prévio. A Divisão age nas fronteiras para monitorar e prevenir

conflitos limítrofes. A não ocorrência de disputas fronteiriças é um vetor para a integração regional e continental. E a consolidação dessa integração é uma etapa fulcral à paz na África.

Há ainda o Comitê Técnico Especializado em Migrações, Refúgio e de Pessoas Internamente Deslocadas (Specialized Technical Committee on Migration, Refugees and Internally Displaced Persons). O Objetivo do Comitê é de:

Reforço de mecanismos para uma resposta humanitária e eficaz no continente através do estabelecimento de uma agência humanitária africana; fortalecimento da proteção e assistência às populações necessitar de assistência humanitária, inclusive através da formulação e implementação das orientações da UA; fortalecimento de medidas para popularizar o direito internacional humanitário e ação de princípios; discutindo a primeira política de estrutura humanitária abrangente da África, incluindo orientações sobre gestão de desastres, resposta a epidemias e o papel da Força Africana de Espera em situações humanitárias e de desastre²⁶⁵.

Após esse breve diagnóstico da centralidade da migração na integração regional, parte-se para o estudo do fenômeno no MERCOSUL.

3.4 A QUESTÃO MIGRATÓRIA NOS PRIMÓRDIOS DO MERCOSUL

As primeiras decisões voltadas para a questão migratória no âmbito do MERCOSUL foram destinadas ao controle integrado fronteiriço. Em decisão do Mercado Comum, foi aprovado, em 1993, o "Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados na Frontera entre os Países do Mercosul", também chamado de Acordo de Recife²⁶⁶. O objetivo do Acordo era garantir a segurança limítrofe e harmonizar a conduta dos funcionários dos Estados-membros em relação às condutas diante de “controles aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte”. Desde modo, a migração poderia ser criminalizada e sofrer sanções. No artigo 4 do acordo, consta, por exemplo, que “no caso de o País Sede ser o país de entrada e não ser autorizada a saída de pessoas e/ou bens pelas autoridades do País Limítrofe, aqueles deverão retornar ao território do país de saída.” Não se pode afirmar ainda que havia, no Acordo, uma regulação da migração, mas sim uma regulação inicial para o controle comum da migração nas fronteiras. O

²⁶⁵ AFRICA UNION. Specialized Technical Committee on Migration, Refugees and Internally Displaced Persons. Disponível em https://www.alwihdainfo.com/Specialized-Technical-Committee-STC-on-Migration-Refugees-and-Internally-Displaced-Persons-convenes-at-the-African_a25221.html. Acesso 28 jan de 2020.

²⁶⁶ MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 05/93: ACORDO PARA A APLICAÇÃO DOS CONTROLES INTEGRADOS NA FRONTEIRA ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL DENOMINADO "ACORDO DE RECIFE". Disponível em <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC0593p.asp#ACORDO>. Acesso em 03 mar. 2021.

texto do Acordo de Recife cria uma burocracia e provisões de bens para serem instaladas nos espaços limítrofes a serem fiscalizados.

A premissa que norteava controle integrado à época era ainda totalmente impregnada pelo viés sedentário (*sedentary bias*). As três culturas de controle de fronteiras pensadas por Zaiotti compartilham do chamado “viés sedentário” na relação entre desenvolvimento e imigração²⁶⁷. Oliver Backwell (2008) aponta a ambivalência entre os aportes e apoios de políticas públicas europeia na promoção do desenvolvimento dos países africanos e a diminuição da imigração africana na Europa²⁶⁸. Para Bakewell (2008), os projetos de desenvolvimento dos países africanos almejam a redução de entrada de imigrantes vindos das ex-colônias europeias na África. De acordo com essa perspectiva, portanto, o Espaço Shengen e as culturas de controle de fronteiras não estão desligadas das raízes do espírito colonial europeu e do controle de mobilidade dos povos antes colonizados.

Para Backwell, os auxílios europeus ao desenvolvimento africano contêm a expectativa de que o progresso reduz a imigração. Esse é o viés sedentário na dicotomia desenvolvimento/imigração. A relação causal latente é a de que a Europa promove o progresso na África e em troca ganha a redução da entrada de imigrantes africanos:

Na pesquisa por "ganha-ganha" cenários que maximizam os benefícios da migração para países de origem, países de destino e os próprios migrantes, existe uma suposição subjacente de que o desenvolvimento é sobre permitir que as pessoas fiquem em 'casa'²⁶⁹.

O estudo de Backwell revela, pois, que a interação entre imigração e desenvolvimento resulta em políticas públicas nacionalistas, paternalistas e enquadradas na premissa de que o progresso capitalista reduz a necessidade de mobilidade humana:

Como os estados africanos conquistaram sua independência na segunda metade do século XX, o controle do crescimento urbano permaneceu uma preocupação política urgente. Na África do Sul, o Estado de apartheid implementou suas leis racistas para controlar os assentamentos urbanos permanentes para garantir que a população negra africana permaneça em suas 'pátrias'²⁷⁰.

Desta forma, novamente, reforça-se que a literatura crítica leciona que as iniciativas de desenvolvimento, que podem ser feitas por ONG's, OIs, Institutos ou Governos possuem no

²⁶⁷ ZAIOTTI, Ruben. **Cultures of Border Control**: Schengen and the Evolution of European Frontiers. The University of Chicago Press, 2011.

²⁶⁸ BAKEWELL, Oliver. '**Keeping Them in Their Place**': The Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa. *Third World Quarterly* Vol. 29, No. 7, Globalisation and Migration: New Issues, New Politics? 2008, pp. 1341-1358.

²⁶⁹ BAKEWELL, Idem.

²⁷⁰ BAKEWELL, Idem.

seu bojo um viés sedentário²⁷¹. Nas palavras da Bakewell, “há uma expectativa que as pessoas queiram permanecer em seus lugares.”²⁷²

O primeiro ato de integração da regulamentação comum da migração no MERCOSUL foi, portanto, restritivo. O objetivo definido no Acordo de Recife estava assentado na eficiência do controle do trânsito de pessoas nos países limítrofes. O migrante mercosulino estava no mesmo rol de controle de bens e mercadorias. Conforme consta na própria definição do acordo, entendia-se ‘CONTROLE [sic]’ como a:

Verificação, por parte das autoridades competentes, do cumprimento de todas as disposições legais, regulamentares e administrativas referentes à saída de pessoas, mercadorias e a meios de transporte de pessoas e de cargas pelos pontos de fronteira.²⁷³

O Acordo de Recife não distinguia o migrante mercosulino de outros bens e trânsitos de mercadorias entre as fronteiras. Todos eram objetos comuns do controle fronteiriço. O arcabouço comum dessas questões seguia o entendimento do Tratado de Assunção, que, relembrando, priorizava a liberalização do fluxo de bens e fatores de produção, sem mencionar a questão migratória. No artigo 5, do Acordo de Recife, o tema explícito da migração aparece pela primeira vez oficialmente nos textos do MERCOSUL:

Os órgãos nacionais competentes celebrarão acordos operacionais e adotarão sistemas que complementem e facilitem o funcionamento dos controles aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte, editando, para isto, os pertinentes atos, para aplicação.²⁷⁴

A agenda migratória que emergia nos textos do direito de integração do MERCOSUL não se preocupava com o migrante mercosulino em si, ou com a qualidade da mobilidade e do acolhimento. Ao contrário, o migrante mercosulino era um problema técnico para a integração no Cone Sul. Essa afirmação é deduzida do texto do Acordo de Recife, que primava pela eficiência da Área de Controle Integrado a ser implementada a partir de então.

Durante a primeira década de vida do MERCOSUL a questão migratória permaneceu num limbo normativo, mesmo que Brasil e Argentina, os principais membros do Bloco, tenham recebido mais migrantes da do Cone Sul e da América do Sul durante a década de 1990. Mas a partir dos anos 2000, o tema ganha força. Como visto no capítulo anterior, a literatura aponta como causa a ascensão de governos mais sensíveis ao tema e o aperfeiçoamento das leis

²⁷¹ Ver, por exemplo: RAKODI, C. **The Urban Challenge in Africa**: Growth and Management of its Large Cities. Tokyo: United Nations University Press, 1997 / Rhoda, R. Rural Development and Urban Migration: Can We Keep Them down on the Farm? *International Migration Review* 17: 34-64, 1983.

²⁷² BAKEWELL, 2008. Op. cit.

²⁷³ MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 05/93. *Idem*.

²⁷⁴ *Idem*.

domésticas dos Estados Membros. No entanto, levante-se aqui a hipótese de que a migração era um tema incontornável que atravessava a integração no Cone Sul e de uma futura integração sul-americana mais profunda.

O migrante mercosulino, portanto, não foi considerado no Tratado de Assunção. Anos depois, como visto acima, foi alçado como um “problema” que necessitava, juntamente com objetos e mercadorias, de controle fronteiriço integrado. E em 1996, seguindo a cronologia do tema dentro do MERCOSUL, a identidade da migração é sub acolhida, não ainda na sua essência, na preocupação sobre os trabalhadores.

À época, O Sub Grupo de Trabalho 10 aprovou a Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, nomeado oficialmente como “Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercado Comum do Sul”²⁷⁵. Esse acordo representou o primeiro avanço à regulação das relações de seguridade social para o MERCOSUL. Trabalhadores mercosulinos legalizados em quaisquer Estado-parte de destino passariam a ter seus direitos de seguridade social reconhecidos.

Na prática, esse incremento benéfico aos trabalhadores continuou a implicar no aumento do controle migratório. Para ter acesso aos direitos, o trabalhador migrante deve estar previamente legalizado para ter acesso aos benefícios da legislação social de cada país. Os trabalhadores migrantes bem estabelecidos nos países foram os primeiros a serem privilegiados pelo acordo. Os trabalhadores com mão de obra especializada em cargos elitizados tinham no acordo um incentivo à migração, pois os direitos sociais poderiam ser assegurados. Para os migrantes ‘ilegais’ o acordo era um desincentivo à migração ou a manutenção de que futuros de migrantes trabalhadores mercosulinos em setores de mão de obra precária iriam permanecer desassistidos socialmente.

O texto do acordo define trabalhador como “toda pessoa que, por realizar ou ter realizado uma atividade, está ou esteve sujeita à legislação de um ou mais Estados Partes”. E o período de seguro ou contribuição “todo período definido como tal pela legislação sob a qual o trabalhador esteja acolhido, assim como qualquer período considerado pela mesma como equivalente a um período de seguro ou contribuição”²⁷⁶.

Novamente, a evolução da legislação de integração para a migração, a partir desse segundo acordo, continuava a desconsiderar a existência de um movimento migratório contínuo

²⁷⁵ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 19/97. **Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercado Comum do Sul**. Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1997p.asp> Acesso em 10 fev. 2021.

²⁷⁶ *Idem*

atravessando o Cone Sul e que demandava o aperfeiçoamento da integração do bloco nesse domínio. A gama de direitos dispostas nesse Acordo de Previdência Social estava diretamente orientada para beneficiar os trabalhadores que menos sofriam com a negligência que o Tratado de Assunção cometia ao não se preocupar com o tema da migração.

A evolução da agenda da migração aumentou no ano seguinte, 1998, mas ainda dentro do domínio das questões trabalhistas, com a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL. O texto faz referência a “Trabalhadores Migrantes e Fronteiriços” e as considerações da Declaração desconsideravam o assunto da migração. Avanços, ainda que tímidos, ocorreram. Os Chefes de Estado à época subscreveram que:

Considerando que os Ministros do Trabalho do MERCOSUL têm manifestado, em suas reuniões, que a integração regional não pode confinar-se à esfera comercial e econômica, mas deve abranger a temática social, tanto no que diz respeito à adequação dos marcos regulatórios trabalhistas às novas realidades configuradas por essa mesma integração e pelo processo de globalização da economia, quanto ao reconhecimento de um patamar mínimo de direitos dos trabalhadores no âmbito do MERCOSUL²⁷⁷.

Mas a gênese liberal e de integração dos mercados ainda predominava no texto. A Declaração emergia como resposta aos problemas regulatórios ocasionados pela criação do MERCOSUL: “Considerando que a integração envolve aspectos e efeitos sociais cujo reconhecimento implica a necessidade de prever, analisar e solucionar os diferentes problemas gerados, neste âmbito, por essa mesma integração”²⁷⁸.

Entende-se que a preocupação não era com os problemas *permanentes* transnacionais no Cone Sul, mas sim com as não coordenações regulatórias que atrapalhavam a integração dos mercados. Na segunda consideração da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, repetiu-se a relação causal contida no Tratado de Assunção de que a melhora na qualidade de vida é uma resultante do aumento de oferta de bens e serviços:

Considerando que os Estados Partes declaram, no mesmo Tratado, a disposição de promover a modernização de suas economias para ampliar a oferta de bens e serviços disponíveis e, em consequência, melhorar as condições de vida de seus habitantes²⁷⁹.

No Artigo 4, ‘Trabalhadores Migrantes e Transfronteiriços’, os trabalhadores legalizados e com mão de obra mais qualificada passam a ser mais assistidos com a regulação

²⁷⁷ MERCOSUL. **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL**. Disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/forumCorteSupremaNorma/forumCorteSupremaNorma_AP_75320.pdf Acesso em 29 jan. 2021.

²⁷⁸ *Idem*

²⁷⁹ *Ibidem*

proposta no texto. Já o migrante mercosulino por sí, que migra na busca de qualquer trabalho, permanece à margem da integração. Conforme consta no artigo 4:

Todo trabalhador migrante, independentemente de sua nacionalidade, tem direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades, **em conformidade com a legislação profissional de cada país.** (grifo nosso)²⁸⁰

A clivagem discriminatória da Integração mantinha no limbo jurídico do MERCOSUL os migrantes desassistidos pela ausência de regulação migratória. A busca de melhores condições de vida era condicionada à existência no país de destino de um emprego já previamente conquistado, documentação legalizada e todos os trâmites da legislação nacional preenchidos. Ainda no artigo 4, consta que:

Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores.²⁸¹

As seções acima evidenciaram que nem o Mercosul Liberal nem o Mercosul Social formaram políticas e práticas distintivas e constitutivas à Integração no Cone Sul. Os êxitos das trocas comerciais são fortemente dependentes a priori da estabilidade das economias nacionais. E as ações inéditas no espaço regional com os propósitos sociais e pós-hegemônicos foram solapadas ou negligenciadas sem constrangimentos pela atual configuração dos países-membros do Mercosul, notadamente alinhados à direita. Dito de outra forma, face a esses elementos, pode-se afirmar que o Mercosul Liberal está menos no domínio da Integração Regional do que no domínio da Macro e Microeconomia dos Estados signatários. E o Mercosul Social está menos no domínio da Integração Regional do que no domínio da Política Externa dos governos transitórios.

O fenômeno da imigração dos homens e mulheres nacionais dos Estados do Mercosul para demais os Estados do bloco e a evolução das regulamentações sobre a imigração mercosulina formam uma característica ontologicamente constitutiva do MERCOSUL. Ou seja, se essa característica evoluiu como identidade própria do processo integracionista, mais resistentes em relação às crises econômicas nos países do bloco, ao baixo aprofundamento da integração prevista no Tratado de Assunção e às substituições de governos nos Estados. Como visto nas páginas anteriores, a literatura analisada buscou entender como o MERCOSUL poderia crescer impulsionando o comércio regional ou se investindo de iniciativas institucionais

²⁸⁰ *Ibidem*

²⁸¹ *Ibidem*

pós-hegemônicas. Quanto a isso, reforça-se novamente que nessa tese se propões um trajeto diferente. Assim, o propósito é investigar se a migração intra–mercosulina (enquanto fenômeno social e do Direito da Integração) se alimenta do MERCOSUL e se torna um fenômeno essencialmente regional e não um epifenômeno das economias nacionais ou dos governos dos membros, sendo, portanto, um bem público da integração.

O acordo de Residência aqui analisado facilitou a recepção de imigrantes oriundos dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile. O compromisso visou “solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados Partes e Países Associados na região, a fim de fortalecer os laços que unem a comunidade regional” (BRASIL 2009). Ressalta-se que entre os beneficiários estão os imigrantes que já se encontram nos Países de recepção. Essas pessoas podem, ao adquirir residência, trabalhar ou realizar qualquer atividade remunerada com similares condições que os nacionais – um grande avanço no que tange à migração de mão de obra, conforme artigo 9, inciso 3:

IGUALDADE DE TRATAMENTO COM OS NACIONAIS: Os imigrantes gozarão, no território das Partes, de tratamento não menos favorável do que recebem os nacionais do país de recepção, no que concerne à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social.

O Acordo também sinalizou avanços na área da Previdência por meio do envio de divisas. Com ele, passou a ser permitido a remessa de recursos do imigrante para os familiares do país de origem, de acordo com o artigo 9, inciso 5. Em que pese o benefício desse direito, ele pode ser funcional para atenuar o fluxo parental de deslocamento para o país onde se encontra o imigrado:

DIREITO DE TRANSFERIR RECURSOS: Os imigrantes das Partes terão direito a transferir livremente, ao seu país de origem, sua renda e suas economias pessoais, em particular os valores necessários ao sustento de seus familiares, em conformidade com as normativas e legislação interna de cada uma das Partes.

Outro ponto relevante propiciado pelo acordo é o direito garantido aos filhos dos migrantes. Estes passam ter o direito, imediatamente após o nascimento, à nacionalidade do País em conformidade com a legislação interna, além de os mesmos benefícios que os filhos dos nacionais. Nesse caso, o ganho social crucial é que esses direitos são garantidos independentemente se os pais migrantes estão ou não com sua situação legalizada. No geral, portanto, temos um texto que traz benefícios cruciais aos migrantes intra-bloco, conforme percebe-se, por exemplo, no texto do artigo 9, inciso 6:

Os filhos dos imigrantes gozarão, no território das Partes, do direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção. O acesso às instituições de ensino pré-escolar ou às escolas públicas não poderá ser negado ou limitar-se a circunstancial situação irregular de permanência dos pais.

O Acordo intenta promover também as condições legais de migração nos Estados partes através da cooperação comum no combate ao envio ilegal de imigrantes. Além disso, no documento está previsto a fiscalização conjunta de condições trabalhistas irregulares, sem prejuízo de direito ao imigrante que se encontrar nessas condições.

Com efeito, é possível afirmar que a política migratória intra-regional do MERCOSUL ruma para uma convergência em termos de regulamentação. Inegáveis progressos ocorreram nesta temática desde a fundação do bloco (BELTRAME, 2016). Apesar disso, desafios de grande envergadura estão presentes na vida real dos migrantes regionais pelas grandes cidades do MERCOSUL. Nas cidades do Brasil há grande concentração de nacionais sul-americanos e busca de condições mais dignas de vida. Nesta trajetória há condições adversas que o Acordo de Residência não alcança, como discriminação racial, cultural e social.

Os principais imigrantes regionais no Brasil são, na ordem: bolivianos, argentinos, uruguaios, chilenos paraguaios, peruanos colombianos e venezuelanos. Ao todo eles representam um quinto da imigração para o país. Apesar de estarem, individualmente, atrás de portugueses, japoneses e italianos, os sul-americanos são aqueles que se encontram em condição econômica e social mais vulnerável. Mas dados mais recentes mostram que o número de bolivianos, colombianos e venezuelanos aumenta anualmente no país, e supera à entrada de portugueses²⁸².

Tradicionalmente, os bolivianos foram os primeiros a marcar espaços claros de migração regional nas cidades brasileiras, sobretudo em São Paulo²⁸³. Certamente, a crise econômica na Bolívia na década de 1980 está entre as causas do deslocamento. Jovens desempregados de La Paz e Cochabamba partiram para a capital paulista atraídos por trabalhos supostamente estáveis nas confecções. Diante da estabilidade mínima garantida, eles incentivaram a vinda dos familiares que ficaram no país de origem. Assim, nesse processo de “reunificação familiar”, os bolivianos se consolidaram como imagem já própria da cidade de

²⁸² OIM. **Evaluation of the MERCOSUR Residence Agreement and its impact on access to migrants' rights.** Migration papers No. 9, 2018. IOM Regional Office in South America, Buenos Aires.

²⁸³ SILVA, S. **A Costurando sonhos.** Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo. São Paulo: Paulinas, 1997.

São Paulo. Possibilitam a vinda de mais conterrâneos, constituem famílias no Brasil, contribuem para a economia e geram descendentes com a nacionalidade brasileira. Mas, apesar de décadas deste o início da migração, atualmente as condições de vida não estão tão distantes daquelas dos primeiros bolivianos migrantes²⁸⁴.

Segundo Silva (2006) a primeira leva de bolivianos trabalhava nas confecções num regime flexível de produção e acumulação. A remuneração era precária e de acordo com a quantidade de peças produzidas. A falta de documentos também levou os bolivianos a trabalharem como ambulantes. A mão-de-obra, portanto, se concentrava (e ainda se concentra) nas atividades com pouca ou sem regulamentação trabalhista. Como consequência da baixa remuneração e do emprego sem carteira assinada, só restava a alternativa de dormir nas confecções²⁸⁵.

Recente estudo do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL (2016) sobre os migrantes regionais na cidade de São Paulo mostrou que houve salutares mudanças nas vidas dos sul-americanos. Apesar disso, antigos problemas persistem em grande escala e em outras capitais do país: a maior parte ainda está no mercado de trabalho informal e muitos aceitam exercer atividades em condições de escravidão por não estarem regulares no Brasil ou como estratégia de sobrevivência²⁸⁶. Na cidade do Rio de Janeiro, os sul-americanos se somam a quantidade enorme de ambulantes cariocas desde 2014. Segundo depoimentos de representantes comerciais e dos próprios migrantes, eles vieram para trabalhar como vendedores de produtos falsificados durante a Copa do Mundo de Futebol e permaneceram para as Olimpíadas de 2016. Por isso, para esses migrantes a legalização e a conquista de uma carteira de trabalho é percebida como uma espécie de alforria.

O acesso a demais direitos também é precário. Ainda segundo o estudo supracitado, empecilhos sérios prevalecem. No âmbito da saúde, a carteira do SUS (Sistema Único de Saúde) só é obtida com comprovante de residência e, assim, aqueles que não têm o documento não conseguem o benefício. Mas mesmo aqueles que podem usufruir do sistema de saúde encontram

²⁸⁴ MAGALHÃES, Luís Felipe Aires, BÓGUS, Lúcia Maria Machado e BAENINGER, Rosana. Migrantes haitianos e bolivianos na cidade de São Paulo: transformações econômicas e territorialidades migrantes. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana** [online]. 2018, v. 26, n. 52, pp. 75-94. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005205>>. ISSN 2237-9843. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005205>.

²⁸⁵ SILVA, S. **A Costurando sonhos**. Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo. São Paulo: Paulinas, 1997.

²⁸⁶ IPPDH. **Migrantes Regionais na Cidade de São Paulo**. 2016. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/San-Pablo-web-final-PT-BR.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2017.

barreiras sociais, como em se fazerem entender ao expressar os sintomas e até mesmo a discriminação ao serem atendidos. Em decorrência disso, muitos migrantes regionais não recebem conselhos de saúde preventiva. Em sua maioria, buscam o SUS em caso de emergência e prevalece a automedicação. E a consequência mais alarmante é que eles (bolivianos em sua maioria) procuram os serviços de saúde quando as complicações já estão graves²⁸⁷.

No âmbito da comunicação entre o migrante sul-americano e os nacionais, a diferença entre a língua portuguesa e espanhola tem consequências complicadoras. Muitos filhos desses migrantes entram em idade escolar sabendo somente a língua espanhola. As escolas primárias não estão preparadas para lidar com a transição desses alunos para o português e nem para inserirem os pais migrantes no processo de aprendizado dos filhos. O resultado acaba sendo, às vezes, desistência da alfabetização escolar no Brasil.

Outro problema lamentável constatado são os ranços de xenofobia. A estratificação e hierarquização dos grupos de migrantes regionais estão associadas à nacionalidade, traços físicos e nível de renda, segundo o estudo do IPPDH. Suspeita semelhante reside sobre a presença dessas nacionalidades na Argentina. Bolivianos, paraguaios, peruanos e venezuelanos são discriminados quando compara-se o tratamento de acolhimento social dado a europeus ou estrangeiros sem traços indígenas. Esse migrante regional é vítima de um estereótipo: são todos tidos como bolivianos e que trabalham em confecções ou como ambulantes. Muitos têm seu direito à manifestação política, social e cultural abafada²⁸⁸.

Nas províncias argentinas, principalmente em Buenos Aires, a situação não é menos dramática²⁸⁹. Destino de mais de 2 milhões de bolivianos e demais sul-americanos, o grande parceiro do Brasil no MERCOSUL é o principal destino da migração regional pelas chances de emprego, mas sobremaneira por compartilhar da mesma língua. As dificuldades de condições desses migrantes são similares àquelas vividas nas cidades brasileiras. No entanto, o desconforto com esses grupos não é latente. O discurso racista prevalece em parcelas da população argentina (FALDT, 2012). Relatos denotam que eles não são bem vindos e é forte o estereótipo de narcotraficantes. Tal estigma social favorece ações xenófobas. Neste ano, 2017, o presidente argentino, diante do aumento da violência social no país, decidiu tomar medidas

²⁸⁷ IPPDH, 2016. *Idem*.

²⁸⁸ IPPDH, 2016. *Idem*.

²⁸⁹ CUETO, Alberto Zalles. El enjambramiento cultural de los bolivianos en la Argentina. *Nueva Sociad*, 2002.

anti-imigração, como controlar e entrada de estrangeiros e expulsar os imigrantes “delinqüentes”²⁹⁰.

Esse cenário geral, exposto acima, se reflete na condição do imigrante mercosulino na cidade de Florianópolis. Preconceito, falta de atendimento por parte do setor público e desinformação são as principais constatações dos problemas enfrentados. Absolutamente todos os benefícios que o Acordo de Residência pode oferecer não são facilmente acessíveis, ao contrário. O cidadão argentino, uruguaio, chileno, boliviano, etc., se submete aos constrangimentos do trabalho informal, no pior dos casos, ou aceita as chantagens que o levam aos desvios de funções nos empregos oferecidos (acúmulo de trabalho). Em Florianópolis, em 2017, o número de ambulantes nas ruas triplicou. A maior parte de haitianos e sul-americanos (bolivianos e argentinos). Eles rivalizam suas vendas informais e ilegais com os comerciantes do centro da cidade e dos balneários²⁹¹.

Mesmo esse breve diagnóstico parcial sobre a condição do imigrante sul-americano no MERCOSUL, sobretudo no Brasil e na Argentina, é suficiente para lançar luz na distância entre os avanços normativos do Acordo de Residência e as traumáticas contusões sociais que persistem e se renovam nos espaços de convivência da cidade de Florianópolis. Portanto, o Acordo, apesar dos benefícios propostos, não sensibiliza autoridades públicas e políticos. Como ouvido durante a pesquisa, “imigrante não dá voto”.

Conforme a literatura sobre o viés sedentário indica, essa visão míope a respeito dos imigrantes gera efeitos sociais devastadores. O descaso público agrava as condições de qualidade de vida da cidade e promove indiretamente atitudes xenófobas, preconceitos de classes, ignorância cultural e a formação de guetos. Resultados diametralmente opostos a qualquer auspício real de integração mercosulina. Quer dizer, a integração avançou na regulamentação, mas esse avanço não acompanhou a prática.

O acordo de Residência aqui analisado facilita a recepção de imigrantes oriundos dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile. O compromisso visa “solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados Partes e Países Associados na região, a fim de fortalecer os laços que unem a comunidade regional”. Ressalta-se que entre os beneficiários estão os

²⁹⁰ EL PAÍS. **Argentina, tierra de inmigrantes, entra en la guerra al extranjero por el miedo a la inseguridad** Disponível em http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/27/argentina/1485544314_535161.html. Acesso em 20 de maio de 2017; THE GUARDIAN. **Argentina sees migration ban and border wall proposals in immigration row**. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/03/argentina-sees-migrationban-and-border-wall-proposals-in-immigration-row>. Acesso em 20 de maio de 2017.

²⁹¹ Ver capítulo seguinte da presente Tese.

imigrantes que já se encontram nos Países de recepção. Essas pessoas podem, ao adquirir residência, trabalhar ou realizar qualquer atividade remunerada com similares condições que os nacionais – um grande avanço no que tange à migração de mão de obra, conforme artigo 9, inciso 3:

IGUALDADE DE TRATAMENTO COM OS NACIONAIS: Os imigrantes gozarão, no território das Partes, de tratamento não menos favorável do que recebem os nacionais do país de recepção, no que concerne à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social.

O Acordo também comporta avanços na área da Previdência por meio do envio de divisas. Passa a ser permitido a remessa de recursos do imigrante para os familiares do país de origem, de acordo com o artigo 9, inciso 5. Em que pese o benefício desse direito, ele pode ser funcional para atenuar o fluxo parental de deslocamento para o país onde se encontra o imigrado:

DIREITO DE TRANSFERIR RECURSOS: Os imigrantes das Partes terão direito a transferir livremente, ao seu país de origem, sua renda e suas economias pessoais, em particular os valores necessários ao sustento de seus familiares, em conformidade com as normativas e legislação interna de cada uma das Partes.

A migração regional tem expressivo impacto social nos países membros do Mercosul. O crescente deslocamento de nacionais sul-americanos para o território dos Estados do bloco, sobretudo para o Brasil, assinalou a carência de regulações transnacionais para lidar com esse fenômeno. Foi neste cenário que foi promulgado, em 2009, o Acordo de Residência para os Cidadãos dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile²⁹². O texto do Acordo garantiu que os migrantes gozem de direito de residência e dos demais direitos que os cidadãos dos países acolhedores possuem. Por isso, numa perspectiva jurídica e social, tem-se avanços significativos em relação ao Tratado de Assunção que fundou o Mercosul.

Todavia, entende-se que essa política para a migração intra-regional é a dianteira de desafios mais hercúleos que o tema demanda. É preciso entender e preencher a lacuna que segrega a letra do acordo da realidade social dos migrantes nas cidades do bloco. A permissão, no plano macro, ao acesso a direitos deve tocar, via políticas públicas municipais – por exemplo, as condições reais de marginalidade que muitos migrantes regionais enfrentam. Desta forma, presume-se que a migração regional deve ser vista numa perspectiva de promoção da coesão

²⁹² O acordo, atualmente, também abarca Peru, Colômbia e Equador.

social. Esse desafio é um dever do poder público local, sobretudo das prefeituras e consonância com os governos estaduais.

Infelizmente, não é o que ocorre em Florianópolis. A experiência prática no terreno das migrações revelou a vulnerabilidade que os estrangeiros oriundos dos países do MERCOSUL possuem na cidade. A situação constatada expressa o abismo que existe entre aquilo que é ambicionado pelo acordo de residência e as efetivas possibilidades que existem na cidade. Levando em consideração esses elementos, nesse capítulo o foco é o Acordo de Residência do MERCOSUL e sua aplicação nas cidades de Buenos Aires, Florianópolis e São Paulo. Mais especificamente, o trabalho buscou investigar as condições reais que os cidadãos migrantes do MERCOSUL se encontram ao procurarem direitos de residência na cidade de Florianópolis. Para tal propósito, parte-se de uma perspectiva crítica e local oriunda da experiência com cidadãos estrangeiros na Pastoral do Migrante na Arquidiocese da capital de Santa Catarina.

CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

As leis domésticas já eram mais avançadas antes da ascensão dos governos de esquerda mais sensíveis ao tema. Além disso, outras agendas do MERCOSUL Social foram descontinuadas e não se incorporaram ao marco normativo do MERCOSUL e nem permaneceram na pauta do bloco após a queda desses governos de esquerda. Ao contrário da agenda da Migração, que mesmo negligenciada na origem do processo, avançou e foi incorporado ao direito da integração do Bloco.

No capítulo seguinte é apresentado um estudo sobre a migração mercosulina em Florianópolis e região. O estudo ilustra um diagnóstico da situação dos migrante mercosulinos, indicando um aproveitamento dos direitos garantidos pelo Acordo de Residência, mas a persistência de problemas sociais e discriminatórios ainda, infelizmente, inerentes à situação dos migrantes no Brasil.

4 ESTUDO DE CASO: A IMIGRAÇÃO MERCOSULINA NA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS

Para as/os habitantes de Florianópolis, a relação estreita com nacionais da América do Sul não é nenhuma novidade. No verão, é comum encontrar números elevados de nacionais de países vizinhos, sobretudo, da Argentina em praias e pontos turísticos da ilha. Segundo dados da Fecomércio-SC, em 2019, esse grupo representou 20,6% do turismo catarinense, localizando-se principalmente em Balneário Camboriú e na capital. Apesar dessa relação migratória já ser bem conhecida para a própria população local, as/os Mercosulinas/os como um todo possuem uma história com Florianópolis e Santa Catarina que vai muito além do mero turismo passageiro; para muitas/os aqui foi, e ainda é, um local de permanência.

Normalmente, Santa Catarina se auto-refere como a “Europa brasileira”, situando-se como o lar de imigração europeia, especialmente da alemã e italiana que teriam sido as responsáveis por “colonizar” a região. Essa visão eurocêntrica, no entanto, negligencia os povos originários que já estavam aqui antes da ocupação colonial, e as outras que aportaram nestas terras, como as/os africanos/as que foram sequestrados/as de seu continente e aqui foram escravizadas/os, árabes, sul-americanas/os e caribenhas/os e de várias outras partes do globo. Para muito além de servirem como simples mão de obra, essas pessoas são, em conjunto, as responsáveis pela construção do que conhecemos hoje como a identidade catarinense.

Ainda que Florianópolis tenha passado a ser destino de novos fluxos provenientes majoritariamente do Sul global, especialmente do Haiti, Venezuela e diferentes países da África, os/as mercosulinos/as não perderam seu local de destaque nos números da região. O objetivo deste estudo é apresentar o perfil da migração mercosulina na grande Florianópolis a partir dos dados coletados no atendimento a esta população, desenvolvidos pelas seguintes entidades: a Pastoral do Migrante, o Eirenè – “Centro de Pesquisas e Práticas Decoloniais e Pós-Coloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional” da Universidade Federal de Santa Catarina, o Centro de Referência no Atendimento ao Imigrante (CRAI)²⁹³ e a Defensoria Pública da União (DPU). O Eirenè realiza atendimentos

²⁹³ O CRAI foi inaugurado em fevereiro de 2018, como uma resposta para a necessidade de uma instituição especializada no acolhimento de imigrantes em SC. Em outubro de 2019, suas atividades foram encerradas por decisão do governo estadual de Santa Catarina. Durante seu funcionamento, foram mais de 13.000 atendimentos a pessoas de mais de 60 nacionalidades.

em parceria com a Defensoria Pública da União desde 2016. De 2015 a 2017, os atendimentos eram realizados pelo Eirenè em parceria com a Pastoral do Migrante, e de 2018 a 2019 com o CRAI, quando este foi fechado por decisão do governo estadual²⁹⁴. O Eirenè, desde 2014 desenvolve ações de Extensão por meio do seu Núcleo de Apoio a Imigrantes e Refugiados (doravante Eirenè-NAIR)²⁹⁵.

No conceito de mercosulina/o aqui utilizado estão todos/as aqueles/as nacionais provenientes do chamado Mercosul “expandido” ou “ampliado”, que inclui os Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e também os Estados Associados (Bolívia²⁹⁶, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Peru e Suriname) ao bloco. As/os venezuelanas/os não foram incluídos/as como mercosulinos/as em razão da Venezuela se encontrar atualmente suspensa do Mercosul, além do fato do fluxo migratório venezuelano ser marcado por características bastante singulares que o faz merecer um estudo em separado.

O recorte temporal escolhido cobre os períodos de 1997 a 2020. Serão expostas informações sobre nacionalidade, gênero, raça, idade, escolaridade, situação sócio-econômica e principais demandas, assim como a identificação de quais os principais pontos que podem gerar a vulnerabilização desse grupo. Para além, será realizada uma análise crítica a partir dos dados obtidos, levando-se em consideração o vácuo existente entre as legislações aplicáveis e a realidade prática enfrentada. Em última instância, a divulgação destes dados se destina, também, aos poderes públicos para que possam formular políticas públicas específicas de proteção e acolhimento para esses coletivos.

4.1 BREVE HISTÓRICO E TENDÊNCIAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

Antes da apresentação dos dados colhidos acerca da população mercosulina em Florianópolis entre 1997 e 2020, cabe uma síntese acerca das tendências migratórias que se dirigiram ao Brasil e ao estado de Santa Catarina nos últimos anos, assim como o papel que as/os mercosulinas/os ocupavam nesses números. Dessa maneira, será possível traçar

²⁹⁴ SILVA, Karine de Souza; CASTELAN, Daniel R. . 'A thousand nations shaped my face' : Brazil, south-south migrations and communit y engagement (outreach) in international Relations. Revista de Extensão, v. 16, p. 154, 2019.

²⁹⁵ O Eirenè/NAIR desenvolve as ações da Cátedra Sérgio Vieira de Mello para Migrações e Refúgios da Universidade Federal de Santa Catarina (CSVM/UFSC).

²⁹⁶ A Bolívia se encontra em processo de adesão ao Bloco para se tornarum Estado parte.

comparações entre o cenário regional e o nacional além de verificar as mudanças ocorridas no decorrer dos anos.

Importa pontuar que os dados trazidos a seguir se baseiam em fontes diversas e apresentam cada qual seu recorte específico. Dados do IBGE²⁹⁷, por exemplo, são referentes à população que vive no Brasil, seja regularmente ou não. Já dados provenientes da Polícia Federal, no geral, tratam apenas daqueles imigrantes que compareceram ao órgão e estão devidamente regularizados/as. Além disso, outros dados podem ser provenientes de fontes secundárias, de estudos sobre a temática, com metodologias e interpretações variadas. Em razão disso, não é raro encontrar números diferentes acerca da população migrante em relação ao mesmo período histórico. Dessa forma, a utilização de fontes variadas tem o intuito de tentar montar o cenário fático mais próximo possível do real. Esclarecida a metodologia utilizada nesta seção, apresentamos os resultados encontrados.

Partindo da análise micro para a macro, recentemente, Florianópolis ocupava a 9ª posição como município com o maior número de imigrantes, com 13.045 pessoas contabilizadas entre 2010 e 2018²⁹⁸. Considerando-se apenas as/os recém chegadas/os na capital catarinense, segundo análise dos microdados da Polícia Federal, das/os imigrantes que procederam ao registro migratório em 2019 e residiam na cidade²⁹⁹, cerca de 34% eram mercosulinos/as. Dentre os/as mercosulinos/as, mais da metade eram argentinos/as (60,6%), seguidos por uruguaios/os (15,9%) e colombianas/os (10,2%).

No âmbito estadual, Santa Catarina apresenta considerável relevância na recepção de fluxos migratórios. Em 2010, o estado ficava na 6ª colocação, atrás de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. De 2000 a 2009, devido principalmente ao saldo positivo de Santa Catarina, que a região Sul do Brasil apresentou saldo positivo de migrações – que inclui tanto as migrações nacionais como as internacionais³⁰⁰. Fazendo uso

²⁹⁷ As primeiras colocações eram ocupadas respectivamente por São Paulo, Rio de Janeiro, Boa Vista, Brasília, Curitiba, Manaus, Macaé e Porto Alegre.

²⁹⁸ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2018. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=publicacoes>. Acesso em: 9 jun. 2020.

²⁹⁹ Esse número é referente apenas àqueles imigrantes que procederem à regularização migratória no ano de 2019 e declararam residir em Florianópolis. Assim, não estão aqui contabilizados os imigrantes indocumentados, os que já estavam registrados na Polícia Federal e os que já residiam em Florianópolis.

de dados laborais, a partir de 2010, a região Sul passou a se destacar como receptora de grandes porcentagens de imigrantes inseridos no mercado formal, posto até então ocupado majoritariamente pela região sudeste, encabeçada pelo estado de São Paulo. Em 2010, São Paulo, Paraná e Santa Catarina eram respectivamente os locais que se encontravam 48,5%, 6,5% e 4,6% dos imigrantes laborando de maneira formal; em 2018, esses números passaram para 33,5%, 13,4% e 15,6%³⁰¹.

Já em relação à migração oriunda dos países do Mercosul para o território brasileiro no geral, vemos diferentes porcentagens no decorrer das últimas décadas. Alguns dados expressos em Patarra e Baeninger (2004), Sala e Carvalho (2008) e Soares et al. (2015) ilustram a situação migratória geral dos/as mercosulinos/as no Brasil até 2010, fazendo uso de dados dos censos demográficos de 1991, 2000 e 2010¹¹. Entre as décadas de 1980 e 1990, nacionais do Mercosul Ampliado representaram cerca de 40% das imigrações internacionais recebidas pelo Brasil³⁰². Em 1991, as/osnascidas/os no Mercosul representavam cerca de 14,14% do total de estrangeiros/as já residentes no Brasil, em 2000 passaram para 18,93% e em 2010 para 27,27%, com paraguaios/as e bolivianas/os ocupando os maiores números (SOARES; LOBO; MATOS, 2015). Percebe-se, em Sala e Carvalho (2008), a tendência de aumento de mercosulinos/as na década de 1990. Das principais nacionalidades, a imigração paraguaia foi a de maior relevância entre 1980 e 2000, seguida pela boliviana que resultou apenas ligeiramente menor. Já os fluxos argentino e uruguaio, ainda que não os de maior expressividade, dobraram entre a década de 1980 e 1990. Enquanto os primeiros apresentam maior concentração em Santa Catarina, as/os uruguaias/os se localizavam majoritariamente no Rio Grande do Sul.

Ao passo que a porcentagem de mercosulinos/as no Brasil cresceu durante as décadas

³⁰⁰ BAENINGER, Rosana. Rotatividade migratória: um novo olhar para as migrações internas no Brasil.

Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, [s.l.], Brasília, ano 20, n. 39, p. 77-100, jul./dez. 2012.

³⁰¹ SIMÕES, André; HALLAK NETO, João; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACEDO, Marília de. **Relatório RAIS A Inserção socioeconômica dos imigrantes no mercado de trabalho formal.** Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

³⁰² PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica- Brasil no Mercosul. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE POPULAÇÃO, 1., 2004, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: Associação Latino-Americana de População, 2004.

finais do século XX e o primeiro decênio do século XXI, a da totalidade de estrangeiras/os em relação a população total do país apresentou decréscimo. Em 1991, essa porcentagem era de 0,52%, reduzindo para 0,4% em 2000 e 0,31% em 2010³⁰³. Assim, durante o século XX e até ao menos a primeira década do século XXI, a população de mercosulinos/as residentes se expandiu enquanto a de europeus e asiáticos/as retraiu, ou seja, houve o crescimento do saldo migratório da população regional e diminuição da ultramar³⁰⁴.

Essa tendência no aumento dos movimentos intra- regionais para o Brasil se encontra em consonância com o crescimento global das migrações Sul-Sul especialmente a partir dos anos 2000. Até 2010, as migrações Sul-Norte ainda eram as de maior volume, situação que se transforma entre 2010 e 2015: enquanto as movimentações entre países do Sul global resultaram em 90,2 milhões de pessoas, as Sul-Norte fecharam em 85,3 milhões³⁰⁵.

Migrantes que antes pretendiam ir para países desenvolvidos e usavam de outros países do Sul meramente como rotas de passagem acabaram fazendo destes o seu destino final, tendência essa que se refletiu também na América do Sul.

A partir da década de 1980, o Brasil, e a América Latina como um todo, passaram por uma massiva onda de emigração com destino para os Estados Unidos. Com a chegada dos anos 2000, ainda que o país estadunidense continuasse como o principal receptor dos/as migrantes latinos/as, os fluxos se reorientaram e se destinaram a outras regiões, como Canadá, Europa e a própria América do Sul. Os índices crescentes de desenvolvimento econômico, humano e das taxas de emprego – assim como a diminuição da pobreza e das desigualdades – estão entre os fatores que transformaram os países da região em destinos atraentes para seus vizinhos³⁰⁶.

³⁰³ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População residente: 1872-2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25089-censo-1991-6.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 9 jun. 2020.

³⁰⁴ SALA, Gabriela Adriana; CARVALHO, José Alberto Magno de. A presença de imigrantes de países do Cone Sul no Brasil: medidas e reflexões. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.25, n. 2, p. 287-304, jul./dez. 2008.

³⁰⁵ DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS. Divisão de População. **International Migration Report 2015**. Nova York: United Nation, 2016.

³⁰⁶ OIM - Organização Internacional para Migrações. **Panorama Migratorio de América del Sur 2012**. Ciudad de Buenos Aires, 2012. Disponível em:

A crise econômica em curso a partir de 2008 acrescentou ainda mais a dificuldade de residência nas clássicas áreas de destino, como Estados Unidos e Europa. Além de ter ocorrido uma diminuição da capacidade de acolhimento de mão-de-obra, o crescente desafio em cruzar fronteiras, a diminuição de seguridades sociais e a penalização ostensiva de residentes indocumentados, dificultam o estabelecimento de imigrantes.

No caso da América do Sul, o principal incentivo para as migrações intra-regionais gira em torno especialmente de necessidades laborais, variando de acordo com os ciclos econômicos, as atividades agrícolas e a construção de grandes obras, e aparece com maior intensidade nas cidades de fronteira³⁰⁷.

Na última década, diferentes nacionalidades e fluxos migratórios se somaram ao cenário brasileiro, o que por consequência também interferiu na representatividade da migração mercosulina diante do todo. A partir do relatório produzido em 2019 pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), que usa como base os números de registro de imigrantes na Polícia Federal, é possível observar as tendências de imigração para o Brasil a partir de 2010. Importa esclarecer, no entanto, que os dados aqui apresentados não são da soma total de imigrantes residentes no país, como eram os números dos censos expostos acima, mas dos que entraram no país em determinado ano e estão registrados na Polícia Federal. Assim, aqueles que permanecem indocumentados não estarão aqui contabilizados. Isso distingue essa fonte de dados, por exemplo, dos números colhidos pelo IBGE e também dos dados coletados pelo CRAI.

A fins metodológicos, o relatório do OBMigra dividiu os/as imigrantes em três categorias: migrantes de longo termo, temporários e fronteiriços. Nos de longo termo estão incluídos aquelas/es com o objetivo de estabelecer residência no país e que geralmente permanecem por período superior a 1 ano. Os temporários, em grande medida, destinam-se ao exercício de atividade laboral de curta duração; enquanto os fronteiriços constituem o movimento pendular nas fronteiras brasileiras. Pelo fato dos dados trazidos no tópico 2 serem provenientes de instituições de acolhimento de imigrantes localizadas em Florianópolis, que

https://publications.iom.int/system/files/pdf/panorama_migratorio_d_e_america_del_sur2012.pdf. Acesso em: 7 jun. 2020.

³⁰⁷ BAENINGER, Rosana. Rotatividade migratória: um novo olhar para as migrações internas no Brasil. **Remhu**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, [s.l.], Brasília, ano 20, n. 39, p. 77-100, jul./dez. 2012.

normalmente atendem migrantes que buscam fixar residência no país – migrantes de longo termo, serão apresentados abaixo, no Quadro 2, os números de migrantes de longo termo encontrados pelo relatório, permitindo assim futuras comparações entre o cenário local e o nacional.

Quadro 2 - Número de migrantes de longo termo registrados/as na Polícia Federal entre 2011 e 2018, por ano de entrada.

Principais países de nascimento	Ano de entrada										
	Até 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ignorado	Total
Total	212.245	38.763	43.888	67.854	74.476	70.621	67.812	65.623	63.703	163	705.148
REPUBLICA DO HAITI	401	2.652	4.467	14.740	20.392	20.547	20.985	12.931	9.359	1	106.475
BOLIVIA	28.324	6.867	6.296	7.131	4.860	5.065	4.695	5.052	4.305	3	72.598
VENEZUELA	2.084	302	304	391	655	1.036	2.713	10.410	25.192	4	43.091
COLOMBIA	5.162	909	1.673	3.730	4.087	5.227	6.125	7.156	4.914	19	39.002
ARGENTINA	15.116	1.673	2.089	2.671	3.683	3.569	3.761	3.287	1.589	-	37.438
REPUBLICA POPULAR DA CHINA	14.256	2.881	2.466	3.016	3.306	3.042	2.438	2.456	1.461	8	35.330
PORTUGAL	13.937	2.070	2.812	3.297	2.805	1.988	1.293	804	467	3	29.476
PERU	9.294	1.224	2.220	2.164	2.653	2.579	2.435	2.217	1.665	11	26.462
PARAGUAI	9.181	1.653	2.108	2.295	2.755	2.565	1.971	1.918	1.480	4	25.930
CUBA	1.935	169	166	4.993	5.752	1.729	4.031	4.962	1.148	2	24.887
ITALIA	9.950	1.597	1.986	2.045	2.174	1.821	1.268	915	442	2	22.200
URUGUAI	7.525	685	792	1.047	1.296	1.687	1.705	1.976	3.607	20	20.340
ESTADOS UNIDOS DA AMERICA	9.701	1.203	1.262	1.346	1.207	1.182	993	811	665	5	18.375
FRANCA	7.494	904	1.078	1.434	1.416	1.384	1.093	841	535	4	16.183
ESPANHA	5.563	1.051	1.457	2.068	1.660	1.299	842	510	348	3	14.801
ALEMANHA	6.820	865	859	892	770	776	576	453	342	10	12.363
JAPAO	5.586	658	681	837	801	863	804	705	674	11	11.620
CHILE	4.699	599	822	775	941	885	939	850	649	2	11.161
COREIA DO SUL	3.848	669	500	740	1.085	1.321	535	448	375	2	9.523
ANGOLA	3.272	308	363	402	575	1.066	1.070	437	189	-	7.682
OUTROS PAÍSES	48.089	9.822	9.487	11.840	11.603	10.990	7.540	6.484	4.297	49	120.201
Não informado	8	2	-	-	-	-	-	-	-	-	10

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados da Polícia Federal, SisMigra (2019).

Quadro 3 - Migrantes mercosulinos/as de longo termo registrados/as na Polícia Federal entre 2011 e 2018, por ano de entrada.

Taxa de crescimento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Bolívia	6867	6296	7131	4860	5065	4695	5052	4305	
		-8,32%	13,26%	-31,85%	4,22%	-7,31%	7,60%	-14,79%	-5,3%
Colômbia	909	1673	3730	4087	5227	6125	7156	4914	
		84,05%	122,95%	9,57%	27,89%	17,18%	16,83%	-31,33%	35,3%
Argentina	1673	2089	2671	3683	3569	3761	3287	1589	
		24,87%	27,86%	37,89%	-3,10%	5,38%	-12,60%	-51,66%	4,1%
Peru	1224	2220	2164	2653	2579	2435	2217	1665	
		81,37%	-2,52%	22,60%	-2,79%	-5,58%	-8,95%	-24,90%	8,5%
Paraguai	1653	2108	2295	2755	2565	1971	1918	1480	
		27,53%	8,87%	20,04%	-6,90%	-23,16%	-2,69%	-22,84%	0,1%
Uruguai	685	792	1047	1296	1687	1705	1976	3607	
		15,62%	32,20%	23,78%	30,17%	1,07%	15,89%	82,54%	28,8%
Chile	599	822	775	941	885	939	850	649	
		37,23%	-5,72%	21,42%	-5,95%	6,10%	-9,48%	-23,65%	2,9%
Total	13610	16000	19813	20275	21577	21631	22456	18209	
		17,56%	23,83%	2,33%	6,42%	0,25%	3,81%	-18,91%	

Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados OBMigra a partir dos dados da Polícia Federal, SisMigra (2019).

Conforme se vê no Quadro 2, nacionais advindos/as de países do Sul global ocuparam as primeiras colocações na última década, com destaque para aqueles/as do Haiti, Bolívia e Venezuela. Desde 2014, no entanto, a entrada de imigrantes de longo termo vem decaindo, atrelando-se tal tendência negativa ao cenário econômico desfavorável do Brasil. No Quadro 3 foram separados as/os mercosulinas/os de longo termo e calculadas as taxas de crescimento ou decréscimo em relação ao ano anterior referente a cada nacionalidade.

Ao contrário do número total de imigrantes de longo termo, como é possível perceber, os/as mercosulinos/as mantiveram uma entrada crescente até 2017, decaindo

apenas em 2018. Observa-se também pelo Quadro 3 que os números de 2016 e 2017 só resultaram positivos devido ao fluxo colombiano, que a partir de 2015 se torna o maior fluxo mercosulino a entrar no Brasil.

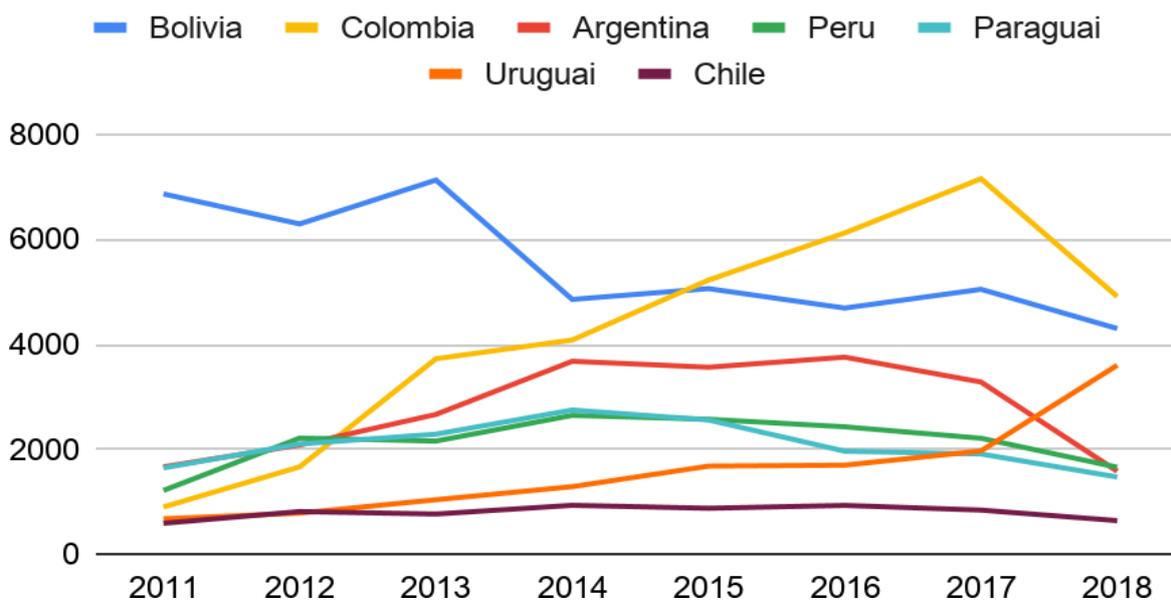
Somados todos os dados de mercosulinos/as disponibilizados, até 2010, eles/as representavam 37,4% das entradas de migrantes de longo termo; entre 2011 e 2018 esse número passou para 31,2%. No geral, se somados antes e depois de 2010, as/os mercosulinas/os representaram 33% do total. Essa diminuição na representatividade após 2010 pode ser explicada pelo aumento exponencial da entrada de haitianos/as e venezuelanos/as, que representam respectivamente 15,1% e 6,1%, contando o período anterior e posterior a 2010. Ou seja, pela base de dados de imigrantes de longo termo registrados/as na Polícia Federal até 2018, os/as integrantes do Mercosul expandido somados compõem o grupo de maior expressividade, cerca de $\frac{1}{3}$ do total, com destaque para nacionais da Bolívia, Colômbia e Argentina.

Na Figura 1 é possível visualizar com melhor clareza as nuances migratórias das diferentes nacionalidades mercosulinas para o Brasil na última década. Percebe-se o destaque de bolivianas/os dando lugar aos colombianos/os nos anos mais recentes, enquanto algumas nacionalidades possuem baixas variações, como é o caso dos/as nacionais do Chile, por exemplo. Em 2017, especificamente, nota-se um crescimento exponencial de uruguayas/os enquanto todas as outras nacionalidades apresentam diminuição. Em geral, nota-se o papel de grande importância que a imigração mercosulina sempre teve em relação Brasil. Ainda que com intensidades e nacionalidades variadas, que mudam especialmente em relação ao período e à região, o povo mercosulino possui grande representatividade na composição da população migrante residente no país.

Figura 1 - Migrantes mercosulinos/as de longo termo registrados/as na Polícia Federal entre 2011 e 2018, por ano de entrada.

Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados CRAI/ Eirenè-NAIR-UFSC.

Registro Mercosulinos longo termo - 2011-2018



Quando essas/es imigrantes aqui chegam, no ano e da nacionalidade que forem, é necessário que solicitem autorização de residência caso desejem permanecer além do tempo concedido no visto de turista. Para a concessão de autorização de residência, a legislação migratória prevê diferentes requisitos para cada caso, variáveis em razão da nacionalidade e do motivo da permanência. Para os/as mercosulinos/as, há normativas específicas que versam sobre a sua regularização migratória.

4.2 LEGISLAÇÕES PERTINENTES À MIGRAÇÃO MERCOSULINA

Atualmente, há duas formas de regularização migratória no Brasil que cabem aos/as mercosulinos/as. A primeira delas é por meio do Acordo do Mercosul, e a segunda é via acordos bilaterais firmados por Brasília que favorecem pessoas da Argentina e do Uruguai. As pessoas provenientes da Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Chile,

Equador e Peru podem residir regularmente no Brasil devido, simplesmente, à sua nacionalidade, assim como as brasileiras também podem se fixar nesses países. Isso é possível, no entanto, apenas a partir 2009 após o início da vigência do ‘Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile’ (adiante “Acordo do Mercosul” ou “Acordo de Residência” ou “Acordo”). Importante pontuar que nem todos os países membros do Mercosul são signatários do Acordo de Residência, a Guiana e o Suriname fazem parte do bloco mas não fazem parte do Acordo. Apesar disso, os/as nacionais desses dois Estados também são contabilizados/as nos dados apresentados no tópico seguinte, uma vez que a intenção da pesquisa é analisar o perfil dos/as mercosulinas/os em geral, não apenas daquelas/es albergadas/os pelo Acordo de Residência.

Até 2009, por outro lado, quando ainda não havia legislação mercosulina versando sobre autorização de residência, as/os mercosulinas/os dependiam de outras maneiras para efetuar sua regularização migratória no Brasil. Normalmente, era apenas por meio do casamento, com brasileiro/a ou com imigrante já regularizada/o, e por meio de filha/o brasileira/o que esses imigrantes conseguiam adquirir status regular no país. Outra possibilidade que abrangeu diversos imigrantes foram as chamadas Leis de Anistia, que permitiam regularização para todas/os aquelas/es indocumentados/as³⁰⁸.

O Acordo do Mercosul foi assinado de fato anos antes, em 2002, mas a morosidade nos processos de internalização de alguns países fez com que levasse sete anos para que ele produzisse efeitos práticos. A partir dele, nacionais de qualquer país signatário passaram a ter direito à autorização de residência nos demais integrantes do Acordo, garantindo-lhes o exercício de direitos básicos e de extrema importância, como a igualdade de tratamento com os nacionais, o acesso ao mercado de trabalho, o envio de remessas e a reunião familiar. Para além da assinatura do Acordo, que foi o grande marco legislativo relacionado a questões migratórias no âmbito do Mercosul, outras normativas também contribuíram para a facilitação da migração regional e o acolhimento de imigrantes no bloco. Dentre eles, destacam-se a possibilidade de soma de tempos de contribuição previdenciária em diferentes países (1997); a permissão do trânsito fronteiriço (1999); a isenção de tradução para

³⁰⁸ A última anistia migratória ocorreu em 2009 por meio da Lei n.º 11.961, que permitia autorização de residência provisória para imigrantes irregulares. A nova Lei de Migração n.º 13.445 lançada em 2017 possuía previsão para uma nova Anistia, o artigo, no entanto, foi alvo de veto pelo então Presidente da República, Michel Temer.

documentos voltados a trâmites migratórios (2000); a união de esforços contra o tráfico de pessoas (2005 e 2006) e a extinção da necessidade de apresentação do passaporte para viagens intra-bloco, possibilitando o uso apenas do documento de identidade (2008)³⁰⁹.

Quando o Acordo do Mercosul começou a produzir efeitos no Brasil através do Decreto n.º 6.975, a legislação concernente a questões migratórias ainda era o Estatuto do Estrangeiro. Baseado em premissas marcadamente de segurança nacional próprias do período militar, o Estatuto lançava sobre o imigrante um olhar de inimizade e desconfiança. Inserido nesse contexto, o Acordo significou um avanço em termos de direitos humanos e migratórios ao permitir a regularização de imigrantes em razão unicamente de sua nacionalidade. Em consonância, a atual Lei de Migração n.º 13.445 de 2017 traz princípios e diretrizes que seguem a mesma linha de proteção aos diversos migrantes internacionais.

O Acordo, apesar de trazer direitos inovadores e garantir a autorização de residência para uma extensa população de imigrantes, é posto em prática através de procedimentos e requisitos que acabam, por vezes, em desvirtuar o caráter inclusivo pretendido pela normativa.

4.3 FUNCIONAMENTO DO ACORDO DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL

A obtenção da residência baseada no Acordo de Residência pode ser dividida em duas etapas³¹⁰. Na primeira, o/a migrante obtém a autorização de residência temporária⁴, que possui validade de dois anos. Na seguinte, 90 dias antes do vencimento da temporária se pode requerer a residência permanente. Os documentos requeridos para a primeira etapa podem parecer, à primeira vista, simples; são eles: documento comprobatório de identidade (geralmente passaporte ou documento de identidade), certidão com dados de filiação (geralmente certidão de nascimento ou certidão consular), certificado de antecedentes

³⁰⁹ LUNARDI, Thamirys Mendes. **A Política Migratória do Mercosul: entre discurso e efetividade** (1991-2014). 2016. 176f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

³¹⁰ Na atual legislação migratória, Lei n.º 13.445/17, a autorização de residência do tipo temporária que foi prevista pelo Acordo do Mercosul é agora denominada de autorização de residência por tempo indeterminado. A linguagem “temporária” e “permanente” é a utilizada no próprio texto normativo do Decreto n.º 6975, por isso foi mantida no presente trabalho.

policiais no país de origem e no Brasil, declaração de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais e pagamento de taxas de serviço. Já para a transição da residência temporária para a permanente é necessário um documento de identidade válido do país de origem, ausência de antecedentes criminais no Brasil, o pagamento de uma taxa e a comprovação de que a pessoa possui meios de vida lícitos que permitam a subsistência sua e de sua família. As experiências práticas mostram, no entanto, dificuldades usuais enfrentadas para a obtenção de alguns desses documentos. Normalmente, os com maiores entraves para obtenção são os antecedentes criminais do país de origem e a certidão com dados de filiação. Essas dificuldades são decorrentes de três fatores principais: distância física, necessidade de legalização/apostilamento³¹¹ e a validade de 90 dias dos documentos. Além disso, no momento de transformação da autorização de residência temporária para permanente, a exigência de comprovação de meios de subsistência também se torna um obstáculo comum.

Dentre os desafios encontrados, a distância física é aquela inerente a todas as situações que um/a imigrante enfrenta quando está em um local que não o seu de origem. Procedimentos especialmente burocráticos, como são os pedidos de autorização de residência, enfatizam a dificuldade que é residir longe de casa. Se a obtenção de documentos públicos já demanda esforço para aquelas/es que estão no local da sua emissão, o trabalho é exponencialmente multiplicado quando o/a solicitante se encontra a centenas ou milhares de quilômetros de distância.

Em relação à legalização/apostilamento, trata-se de um procedimento para validação de documentos provenientes do exterior. Caso o/a cidadão mercosulino/a já saia de seu país de origem ciente de todos os documentos necessários para sua regularização e já os tenha providenciado previamente, um dos passos que precisará efetuar é a legalização/apostilamento daqueles emitidos fora do Brasil. Esse procedimento serve para atestar a veracidade e a validade dos documentos emitidos fora do país que os recebe; para que o Brasil, nesses casos, tenha a garantia de que o papel apresentado está dentro dos parâmetros legais. A legalização/apostilamento é feito diretamente no país de origem do

³¹¹ Usamos os dois termos, legalização e apostilamento, pois a partir de 2015 o Brasil passou a fazer parte da Convenção que instituiu a chamada Apostila de Haia, que tem intuito de facilitar esse processo de validação de documentos estrangeiros e instituir um procedimento padrão para todos os Estados. Os países que não são signatários da Convenção não fazem o apostilamento dos documentos, mas sim sua legalização por outro procedimento estabelecido internamente.

documento, de forma que uma certidão de nascimento paraguaia, por exemplo, deve ser legalizada/apostilada no Paraguai para que, posteriormente, possa ser utilizada no Brasil. Para os casos de regularização migratória, é no geral necessário a legalização/apostilamento de dois documentos: certidão de nascimento e antecedentes criminais do país de origem. Em razão disso, ainda que em muitos casos o/a imigrante possua a certidão de nascimento consigo, é usual que ela não esteja legalizada/apostilada, tornando-a ineficaz para fins de regularização migratória.

Uma alternativa que pode substituir a necessidade de legalização/apostilamento é a emissão de equivalentes pelos consulados localizados no Brasil. Em Florianópolis, no entanto, há apenas sede consular fixa da Argentina; pessoas de outras nacionalidades costumam encontrar a sede mais próxima somente na cidade de São Paulo. Por essa questão, não é raro encontrar quem peça a um/a familiar que retire o documento faltante diretamente no país de origem, proceda sua legalização/apostilamento e o mande via postal, ou até mesmo que a/o própria/o migrante prefira retornar ao seu país e diretamente providenciá-lo, onde os custos podem resultar mais baixos que aqueles aplicados pelos consulados.

Somado a todas essas burocracias, documentos como certidões e declarações possuem validade de apenas 90 dias após sua expedição, o que faz com que, em muitas das vezes, eles já estejam vencidos quando da apresentação na Polícia Federal. Nessas ocasiões, o agente do atendimento tem a opção de aceitar os documentos que ultrapassam o prazo estabelecido, mas o ato não é obrigatório.

Já em relação à dificuldade encarada no momento de passagem da autorização de residência temporária para a permanente, que gira em torno da comprovação de meios de subsistência lícitos, nem todas/os as/os imigrantes têm maneiras viáveis de comprovar capacidade econômica nos ditames exigidos pela legislação. A Portaria Interministerial n.º 3 de 27 de fevereiro de 2018 estabelece em seu artigo 6º o rol de documentos que podem ser usados para comprovar tal condição. O mais usualmente utilizado é o contrato de trabalho em vigor ou a anotação na Carteira de Trabalho, mas as outras possibilidades também incluem o cadastro como microempreendedor individual, o recebimento de aposentadoria, a posse de bens e outros casos diversos. O inciso XIV, especificamente, é o que permite interpretação mais extensiva de modo a beneficiar imigrantes que possuem alguma renda fixa, mas nenhum dos documentos expressamente elencados anteriormente. Por ser mais genérico, conseqüentemente é o que também permite maior discricionariedade do atendente policial em aceitá-lo ou não.

Apesar de o número de possibilidades para comprovação de meios de subsistência ser relativamente amplo (14 incisos), ele não resolve o problema central que se encontra no próprio Acordo. Ao solicitar comprovação de meios de subsistência, a normativa acaba por atrelar a regularização permanente dos/as imigrantes mercosulinos/as à sua condição econômica. Em decorrência disso, aquelas pessoas que não possuem renda fixa ou meios eficazes de comprová-la não são capazes de solicitar autorização de residência permanente. Nesses casos em que o imigrante não consegue efetuar a transformação da sua residência temporária para permanente, é possível solicitar novamente a temporária, fazendo com que permaneça nessa modalidade até que ele/a consiga comprovar de fato a aferição de renda conforme os requisitos estabelecidos. A residência temporária, no entanto, além de impossibilitar a naturalização brasileira e a participação na maioria dos concursos públicos, também pode ser motivo de impasses para obtenção de crédito em bancos, financiamentos, vagas de emprego e diferentes outros cercamentos de direitos.

Dessa forma, nota-se que ainda que o Acordo tenha representado um grande avanço na questão migratória do bloco, no plano prático ainda são inúmeros os obstáculos que cada imigrante enfrenta antes de efetivamente conseguir obter sua regularização. Ainda, para além do Acordo de Residência no âmbito do Mercosul, outras negociações também resultaram em normas internacionais garantidoras do direito de autorização de residência no Brasil que afetam nacionais provenientes de países mercosulinos. Trata-se de dois acordos bilaterais assinados exteriormente ao Mercosul, quais sejam o Acordo bilateral firmado entre Brasil e Argentina e o Acordo bilateral assinado entre Brasil e Uruguai.

4.4 ACORDO BILATERAL BRASIL X ARGENTINA

Em 2005, quando o Acordo do Mercosul ainda não estava em vigência, Brasil e Argentina finalizaram tratativas para o estabelecimento de autorização de residência permanente para as/os nacionais dos dois Estados. Promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 6.736, o “Acordo para Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas” prevê que argentinas/os com visto de turista ou temporário no Brasil possam requerer a sua transformação em residência permanente. Atualmente, tanto o acordo bilateral quanto o Acordo do Mercosul são aplicáveis a nacionais da Argentina. A vantagem do primeiro é que ele exime o/a beneficiário/a do pagamento de multa por tempo permanecido além do permitido, que pode chegar até a R\$ 10.000,00. Já o acordo bilateral possui a vantagem de conferir a autorização de residência permanente de maneira imediata, sem a passagem pela residência temporária de dois

anos que acontece com aquelas/es que se regularizam por meio do Acordo do Mercosul. Se a/o migrante argentina/o chega ao Brasil regular com visto de turista, é mais vantajoso que ela/e peça a residência pelo acordo bilateral. Já se a/o migrante está aqui irregular e acumula multa sem ter condições de pagá-la, normalmente o Acordo do Mercosul se torna mais benéfico.

4.5 ACORDO BILATERAL BRASIL X URUGUAI

Em 2006, foi a vez de Brasil e Uruguai concluírem tratativas sobre autorização de residência. Naquele ano, os dois países decidiram bilaterizar o Acordo do Mercosul para que ele pudesse ser aplicado de antemão entre si (PUCCI, 2010), sem precisar aguardar os processos de internalização de todos os demais signatários. Isso significou, na prática, a antecipação dos efeitos do Acordo para os nacionais desses dois Estados. Dessa maneira, já a partir de outubro de 2006, três anos antes do Acordo do Mercosul entrar efetivamente em vigor, uruguaios/as já podiam se regularizar no Brasil nas mesmas condições que mais tarde se aplicariam aos/as mercosulinos/as em geral: autorização de residência temporária por dois anos e sua posterior transformação em permanente.

Com o Acordo do Mercosul já plenamente em vigor, Brasil e Uruguai voltam a negociar para trazer facilidades ainda maiores para a obtenção de autorização de residência de seus nacionais no território vizinho. O novo acordo, promulgado em 2017 pelo Decreto n.º 9.08910, estabelece que ao invés de solicitar primeiramente residência temporária de dois anos, a residência a uruguaios/as já será expedida de maneira permanente. Além disso, não há exigência da certidão de antecedentes criminais do país de origem (podendo ser substituída por uma declaração pessoal assinada pelo/a próprio/a solicitante), assim como a única taxa aplicada é a referente aos custos de emissão da carteira, no valor de R\$ 204,77, e também, nesse caso, há isenção de possíveis multas decorrentes de estadia irregular. Assim como para as/os argentinas/os, tanto o acordo bilateral quanto o do Mercosul são aplicáveis as/aos uruguaias/os, mas nesse caso o bilateral se mostra muito mais vantajoso em qualquer ocasião.

Dessa forma, há, atualmente, três acordos principais que versam diretamente sobre a autorização de residência para nacionais de Estados mercosulinos, são eles o Acordo do Mercosul, o Acordo bilateral entre Brasil e Argentina e o Acordo bilateral entre Brasil e Uruguai. Ainda que diferentes normas versam sobre os requisitos legais para que imigrantes possam permanecer regularmente em território estrangeiro, no dia a dia, inúmeros desafios ultrapassam o que está escrito no papel. Com o intuito de mostrar uma pequena parcela dessa

realidade, a seguir serão apresentados os dados de imigrantes que buscaram o apoio de instituições de acolhimento em Florianópolis entre os anos de 1997 e 2020.

4.6 O/A MERCOSULINO/A EM FLORIANÓPOLIS E REGIÃO

Quando um/a imigrante decide fixar residência fora do seu local de origem, seja na região de Florianópolis ou em qualquer outra parte do Brasil, muitas providências devem ser tomadas, a começar por encontrar uma moradia, cadastrar-se na Receita Federal (CPF), promover a regularização migratória, introduzir-se no mercado de trabalho ou no sistema de ensino, e tantas outras, a depender da necessidade de cada qual. Situações por vezes cotidianas para os nacionais, como ir ao banco ou tirar um documento de identidade, tornam-se verdadeiros obstáculos frente ao novo idioma, à falta de compreensão sobre a função dos órgãos públicos e à falta de capacitação dos profissionais que neles atuam. Por tais razões, redes de apoio que possam atender essa/e recém-chegada/o e suprir parte de suas necessidades se tornam muito importantes para a garantia de seus direitos e uma integração saudável na comunidade.

Marcadamente caracterizado pela omissão dos poderes públicos, o acolhimento de imigrantes em Florianópolis se deu, na grande parte dos anos, por entidades da sociedade civil, sendo a Pastoral do Migrante a pioneira delas, atuando na cidade desde 1996. Além da Pastoral, outras entidades atuaram ou têm atuado com protagonismo nos últimos anos, destacando-se, entre elas, o Eirenè-NAIR/UFSC, a Defensoria Pública da União (DPU), o CRAI, entre outras. Em 2018, o Centro de Referência de Atendimento ao Imigrante de Santa Catarina (CRAI-SC) começou a funcionar e oferecer serviços nas quatro áreas principais: proteção (regularização migratória), integração (incluindo inserção laboral), atenção psicossocial e assistencial. O CRAI foi fechado em setembro de 2019 e foi administrado pela Ação Social Arquidiocesana (ASA). Durante todo o período de existência, o CRAI promoveu assistência aos imigrantes em conjunto com o Eirenè-NAIR.

A seguir, serão apresentados os dados de atendimentos prestados nos períodos de 1997 a 2013 pela Pastoral do Migrante; de 2015 a 2017 os dados são dos serviços ofertados pela Pastoral do Migrante em parceria com o Eirenè-NAIR; de abril de 2018 a abril de 2019 é usado o banco de dados do CRAI- SC em parceria com o Eirenè-NAIR; e de outubro de 2019 a março de 2020 os dados são da base da DPU conjunto com o Eirenè-NAIR. Estas bases de dados são frutos de parcerias estabelecidas pelo Eirenè/NAIR da Universidade

Federal de Santa Catarina com as organizações citadas. O Núcleo iniciou seus trabalhos de extensão no ano de 2015 em parceria com a Pastoral. Em 2016, iniciou-se a colaboração com a DPU. Em 2018, os trabalhos que eram desenvolvidos na Pastoral foram trasladados para o CRAI.

4.7 PASTORAL DO MIGRANTE (1997-2012)

As atividades da Pastoral do Migrante em Florianópolis surgiram como uma extensão do trabalho já desenvolvido em Porto Alegre pela Missão Pompeia CIBAI Migrações e começaram frente à crescente demanda por atendimento dos/as mercosulinos/as na região da Grande Florianópolis e do litoral catarinense. Entre os anos de 1996 a 2002, o Pe. Joaquim Filippin foi o responsável pelo andamento das atividades em Santa Catarina. A partir de meados de 2002, o atendimento se manteve por meio de fax e telefone com trabalho presencial uma semana por mês, voltando à sua integralidade em 2007. Por meio de cadernos, Pe. Joaquim fazia, sempre que podia, o cadastro dos migrantes e suas respectivas demandas, com anotações sobre cada caso, número de familiares, endereço, data de chegada ao Brasil, relatos de suas histórias e até algumas impressões pessoais sobre cada um deles. Nessa primeira seção, serão apresentados os registros de 1997 a 2012 baseados nessas anotações. Ainda que tais dados não consigam demonstrar números reais dos atendimentos feitos e muito menos o número de migrantes mercosulinos/as na cidade, eles conseguem exibir uma amostra do perfil migratório do período. Nas anotações, era costume que Pe. Joaquim anotasse os nomes de todos os integrantes da família, fazendo com que os dados apresentados não tratem apenas dos imigrantes atendidos, mas de todo o seu núcleo familiar. Pela simplicidade das anotações, há informações apenas acerca da nacionalidade e gênero das/os atendidas/os.

Neste primeiro íterim, estão anotadas nos cadernos 1.072 pessoas de 20 nacionalidades estrangeiras, 258 brasileiros/as e 16 sem o registro do país de origem.

Considerando-se apenas as/os não-brasileiras/os e com registro de nacionalidade (798), uruguaias/os representam 36,7% e argentinos/as 31,2%, que somados/as resultam em 67,8%. Já todos/as os/s mercosulinos/as somados/as³¹² compõem 96,7% das pessoas

³¹² Foram registrados nacionais da Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Equador, Colômbia, Peru e Bolívia, sem registros de Suriname e Guiana.

anotadas³¹³, a quase totalidade. Referente ao gênero³¹⁴, por volta de 55% eram homens e 45% mulheres.

A quantidade de brasileiros/as anotada, que se somada corresponderia a 25% do total, é uma amostra do elevado número de famílias que procurava auxílio da Pastoral. No geral, os/as brasileiros/as registrados/as são filhos/as de imigrantes que vieram para cá e tiveram suas crianças em território nacional. Possuir prole brasileira era uma das principais possibilidades de regularização para os mercosulinos, que até 2009 (com a vigência do Acordo de Residência do Mercosul) não possuíam outros meios de regularização³¹⁵. Até então, os meios para tanto eram o casamento com brasileiro/a ou com imigrante já regularizado/a, ou o nascimento de filho/a brasileiro/a. Essa situação ainda permanece para aqueles que não se enquadram em nenhuma legislação de autorização de residência.

4.8 PASTORAL DO MIGRANTE (JULHO/2013 – JULHO/2015)

No período seguinte, de 2013 a 2015, utilizamos como fonte o relatório feito em 2015 pelo Grupo de Apoio a Imigrantes e Refugiados da Grande Florianópolis (GAIRF)³¹⁶ que também faz uso do número de atendimentos da Pastoral que começou a atender com o Eirenè-NAIR no início de 2015. Nesses dois anos, de julho de 2013 a julho de 2015, 564 novos/as imigrantes foram cadastradas/os, dos/as quais 68% eram do gênero masculino. Conforme numericamente representado na Figura 2, das 30 nacionalidades, 38% eram

³¹³ O restante da porcentagem inclui cidadãos da Itália (9), Estados Unidos, Espanha, Rússia, Alemanha, Índia, Japão, Portugal, Canadá, Líbano, Angola e França, todos com o máximo de três registros cada.

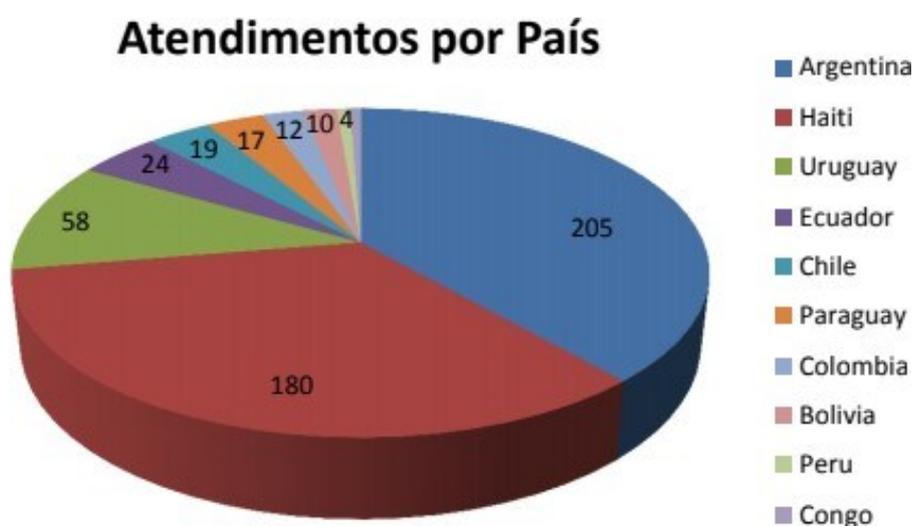
³¹⁴ Salienta-se que a coleta de dados com relação ao gênero dos imigrantes se deu a partir da verificação de documentos de identidade, motivo pelo qual se reconhece a limitação desta pesquisa em não representar outras diversas formas de expressão de identidade de gênero tendo em vista que a mesma utiliza informações baseadas em um sistema binário homem/mulher e sem distinção entre sexo biológico e identidade de gênero.

³¹⁵ À exceção dos argentinos e uruguaios que já a partir de 2005 e 2006, respectivamente, puderam solicitar regularização pela sua nacionalidade depois de Acordos bilaterais assinados entre o Brasil e os mesmos, como explicado no capítulo anterior.

³¹⁶ Os dados presentes no relatório foram compilados pela antropóloga e agente da Pastoral à época, Tamajara da Silva que, a partir de 2015 passou a receber o apoio do Projeto de Extensão Eirenè-NAIR para realização da coleta de dados e para execução dos atendimentos.

argentinas/os, 34% haitianas/os e 11% uruguaias/os, sendo os três maiores números. Os/as mercosulinos/as somados/as³¹⁷ compunham cerca de 62% dos atendimentos, sendo argentinas/os, uruguaios/as e equatorianos/as os de maior representatividade. Mesmo que as/os mercosulinas/os quando somados ainda representassem a maior parcela dos atendimentos, percebe-se a grande porção que já ocupavam os nacionais do Haiti, que começaram a chegar no Brasil no pós-terremoto que assolou o país caribenho. O aumento expressivo dessa população no primeiro semestre de 2015 fez com que número de registros totais nos sete primeiros meses daquele ano já tivesse superado todo o montante de 2014 (2013).

Figura 2 - Atendimentos por país (julho/2013 – julho/2015).



Fonte: Elaborado por Grupo de Apoio a Imigrantes e Refugiados em Florianópolis e região – GAIRF (2015). Base de dados Pastoral do Migrante (2020).

O relatório também aponta que 77% dos/as migrantes no período em apreço tinham entre 19 e 40 anos e 6% eram crianças e adolescentes até 18 anos, destacando também o crescimento do grupo de infanto-juvenis. Em relação aos/as mercosulinos/as, é especificamente pontuada a migração de jovens mulheres recém-formadas do ensino médio

³¹⁷ Assim como no período anterior, foram registrados nacionais da Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Equador, Colômbia, Peru e Bolívia, sem registros de Suriname e Guiana.

e/ou da graduação que buscam inserção laboral na região; além da presença destacada de assentamentos de pessoas acompanhadas com familiares. Comparado aos haitianos/as, por exemplo, as/os mercosulinas/os possuem uma maior facilidade para migrar em família devido à proximidade geográfica, o que eleva o número de crianças e adolescentes registradas/os.

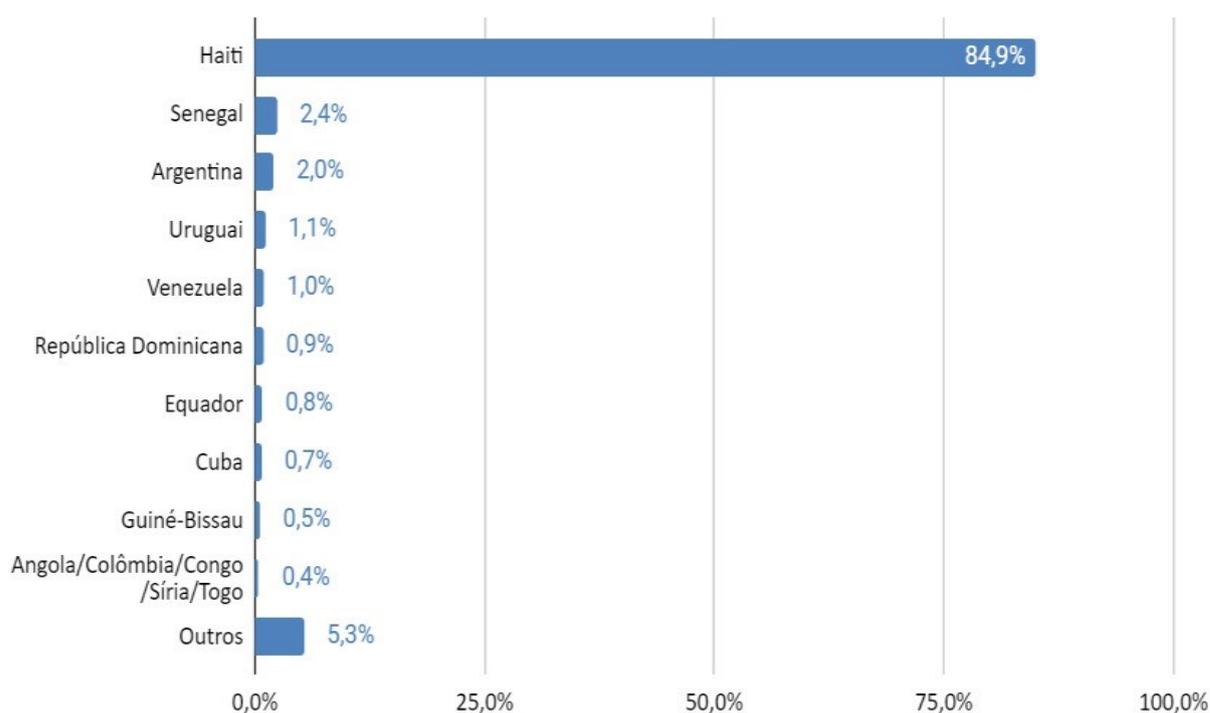
4.9 PASTORAL DO MIGRANTE E EIRENÈ-NAIR (2016-2017)

Nos anos seguintes, entre 2016 e 2017, o cenário das migrações na Grande Florianópolis apresenta mudanças ainda mais acentuadas, como demonstra a Figura 3. Da amostragem de imigrantes não brasileiras/os utilizada (1146)³¹⁸ através dos dados colhidos na Pastoral, 85% eram haitianas/os, seguidos por senegaleses (2,4%) e só então argentinos/as (2%), uruguaias/os e venezuelanos/as (ambos com 1,1%). Percebe-se que migrações advindas de outras regiões do Sul global, que não a América do Sul, passaram a incrementar a variedade das nacionalidades atendidas. Além de nacionais do Haiti, que passaram a ocupar a primeira posição com larga folga, senegaleses também ultrapassaram os números de argentinos/as e uruguaios/as. Ademais, também se visualiza o aumento de venezuelanas/os (1%), que nem chegaram a ser citados no relatório dos anos anteriores e que cresceram nos seguintes.

Considerando-se os/as nacionais do Mercosul expandido como um único grupo, eles/as passam a ocupar a segunda posição com 5,4% dos cadastros, um número ainda muito abaixo comparado aos/as haitianas/os que ocupam a primeira colocação com 85%. Dos países do Mercosul, em ordem de representatividade quantitativa encontramos Argentina, Uruguai, Equador, Colômbia, Peru, Chile, Paraguai e Bolívia, como pode ser observado no Quadro 4. As/os argentinas/os representam mais de um terço dos/as mercosulinos/as, 37,1% deles/as.

³¹⁸ O número da amostragem corresponde ao total de imigrantes que possuíam os dados cadastrados de maneira satisfatória e permite, assim, a correta contabilização das porcentagens apresentadas. Por consequência, a amostra não expressa o total de imigrantes cadastrados e muito menos o total de atendimentos. O número de brasileiros encontrados na amostragem foi 13, o que corresponderia a 1,6% do total de 1155.

Figura 3 – Principais nacionalidades atendidas, por porcentagem (2016-2017).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados Pastoral do Migrante/Eirenè-NAIR-UFSC

Sobre o perfil desses/as mercosulinos/as, há especificidades sobre gênero, escolaridade e idade. No primeiro quesito, 54,8% eram do gênero masculino e 45,2% do feminino. Comparado ao período de 2013-2015 em que 68% do total das/os registradas/os

eram do gênero masculino, percebe-se um maior número de mulheres do Cone Sul na migração da Grande Florianópolis. Sobre a escolaridade dos/as mercosulinos/as em geral, como aponta a Figura 4, a maioria possuía Ensino Médio completo (43,5%), seguidas/os daquelas/es com Ensino Superior completo (14,5%) e Ensino Médio incompleto (12,9%). Em comparação com os dados dos atendimentos totais do período, em que a segunda maior porcentagem era de pessoas com Ensino Médio incompleto (33%), e que aquelas/es com Ensino Superior incompleto ou completo constituíam 11,4%, percebe-se que os/as mercosulinos/as possuem grau de escolaridade mais elevado que a média geral.

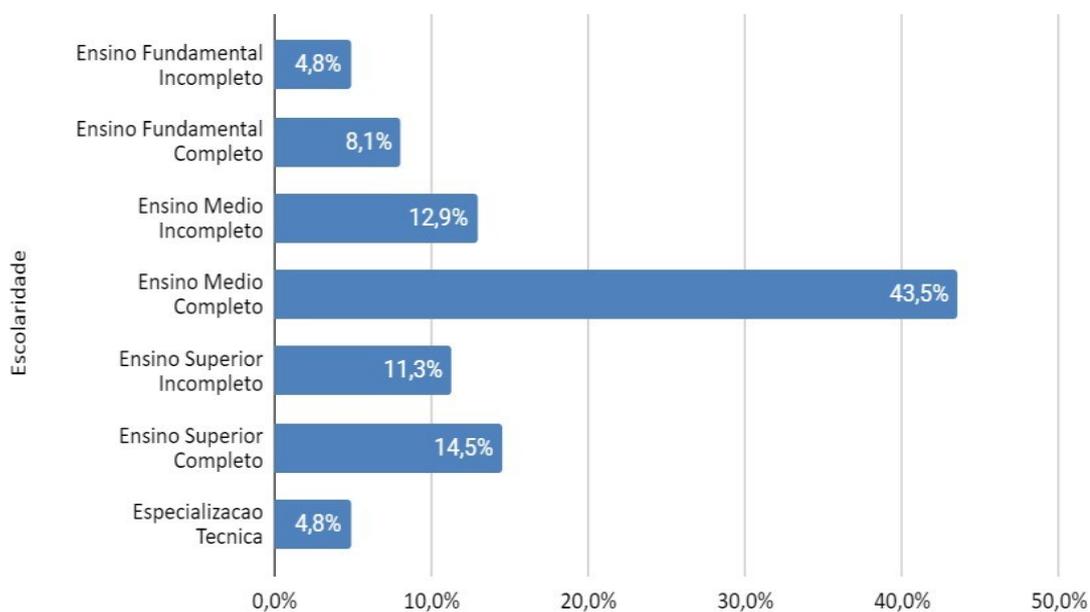
Quadro 4 - Representatividade dos/as mercosulinos/as de acordo com a nacionalidade (2016-2017).

MERCOSUL	número absoluto	% do total	% entre mercosulinos
Argentina	23	2,0%	37,1%
Uruguai	13	1,1%	21,0%
Equador	9	0,8%	14,5%
Colômbia	5	0,4%	8,1%
Peru	4	0,3%	6,5%
Chile	3	0,3%	4,8%
Paraguai	3	0,3%	4,8%
Bolívia	2	0,2%	3,2%
Total	62	5,4%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados Pastoral do Migrante/ Eirenè-NAIR-UFSC.

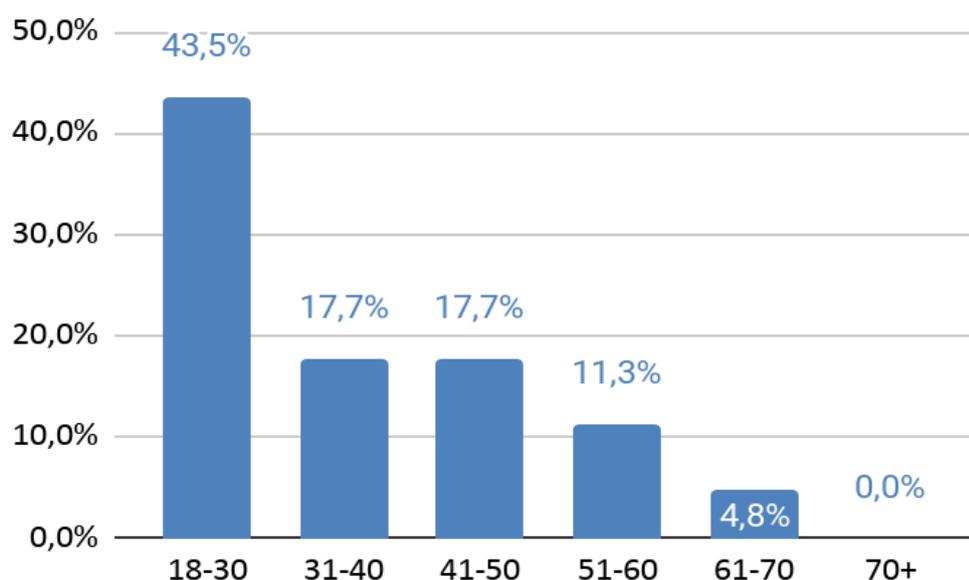
Já no quesito idade, consoante Figura 5, a grande parcela possuía entre 18 e 30 anos (43,5%), seguidos/as daqueles/as com 31 a 40 e 41 a 50, ambos representando 17,7%. Em comparação às porcentagens totais, em que 50% possuíam de 30 a 40 anos, percebe-se nas/os mercosulinas/os um perfil um pouco mais jovem ao mesmo tempo em que há uma maior presença daqueles/as com mais de 50 anos, que entre as/os mercosulinas/os contabilizavam 17,1% e apenas 4% no total.

Figura 4 - Escolaridade dos/as mercosulinos/as (2016-2017)



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados Pastoral do Migrante/ Eirenè-NAIR-UFSC

Figura 5 - Faixa etária dos/as migrantes mercosulinos/as (2016- 2017)



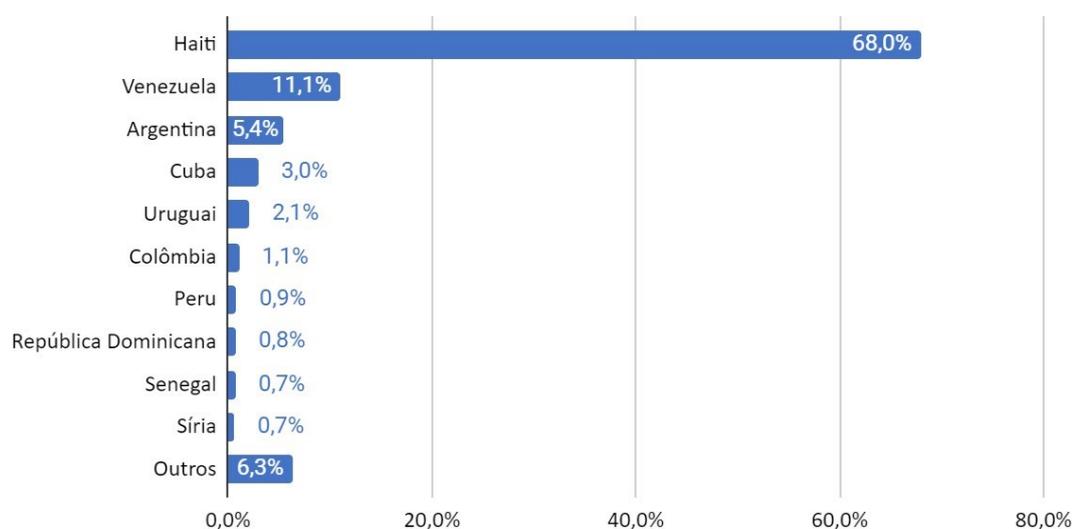
Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados Pastoral do Migrante/Eirenè-NAIR-UFSC

4.10 CRAI-SC/EIRENÈ-NAIR (ABRIL/2018 – ABRIL/2019)

A partir de fevereiro de 2018 até setembro de 2019, os atendimentos a imigrantes passaram a ocorrer no CRAI, como já explicado anteriormente. Analisando os dados coletados pelo CRAI/NAIR-Eirenè entre abril de 2018 a abril de 2019 é possível aferir informações mais detalhadas acerca da população mercosulina assistida, nomeadamente o gênero, a escolaridade, o local de residência e principais demandas. No geral, as cinco nacionalidades mais atendidas nesse período foram, por ordem decrescente: haitiana, venezuelana, argentina, cubana e uruguaia. As/os haitianas/os representam 68% dos atendimentos, seguidos/as pelas porcentagens de 11,1% (Venezuela), 5,4% (Argentina), 3% (Cuba) e 2,1% (Uruguai). Na continuidade, encontram-se colombianas/os (1,1%), peruanos/as (0,9%), dominicanos/as (0,8%), senegaleses (0,7%)

e sírias/os (0,7%), conforme Figura 6.

Figura 6 - Principais nacionalidades atendidas (abril/2018 a abril/2019).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados CRAI/Eirenè-NAIR-UFSC

Dentro das/os mercosulinas/os, a nacionalidade com maior preponderância é a argentina, que ocupou basicamente a metade dos atendimentos voltados a esse grupo. Em sequência, aparecem as/os uruguaias/os e colombianos/as com porcentagens bem menores, seguidos/as pelas outras nacionalidades conforme Quadro 4 a seguir.

MERCOSUL	nº absoluto	% do total	% entre mercosulinos
Argentina	201	5,4%	49,9%
Uruguai	79	2,1%	19,6%
Colômbia	41	1,1%	10,2%

Peru	32	0,9%	7,9%
Chile	24	0,6%	6,0%
Equador	14	0,4%	3,5%
Paraguai	9	0,2%	2,2%
Bolívia	3	0,1%	0,7%
Total	403	10,8%	100,0%

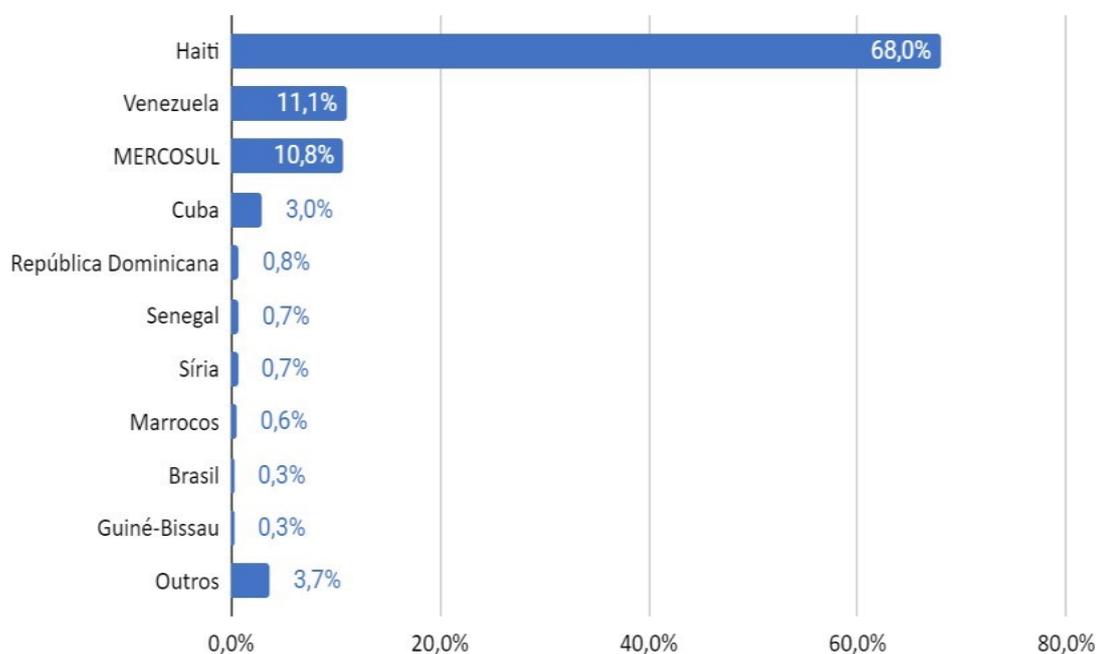
Quadro 4

Representatividade dos/as mercosulinos/as de acordo com a nacionalidade (abril/2018 a abril/2019).

Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados CRAI/Eirenè-NAIR-UFSC

Tratados/as de outra maneira, se somados/as todos/as os/as nacionais de países pertencentes ao Mercosul expandido, esse grupo passa a ocupar a terceira colocação representando 10,8% de imigrantes cadastradas/os, valor quase equivalente ao de venezuelanos/as, conforme exibido na Figura 7. De qualquer maneira, o atendimento a haitianos/as é com larga folga o de maior expressividade, sendo mais que seis vezes maior que o de venezuelanos/as ou de mercosulinas/os. Comparando-se ao período até o ano de 2015, em que mercosulinas/os formavam o principal público atendido, o cenário passou por mudanças marcantes: enquanto entre 2013 e 2015 eles/as representavam 62% dos atendimentos, em 2018 e 2019 passaram para apenas 10,8%. Também no quesito nacionalidade, para além da haitiana, nota-se a crescente relevância quantitativa de cubanas/os, incrementando junto com os/as haitianos/as a imigração proveniente do Caribe; e venezuelanos/as, que aparecem nas primeiras colocações desde 2017.

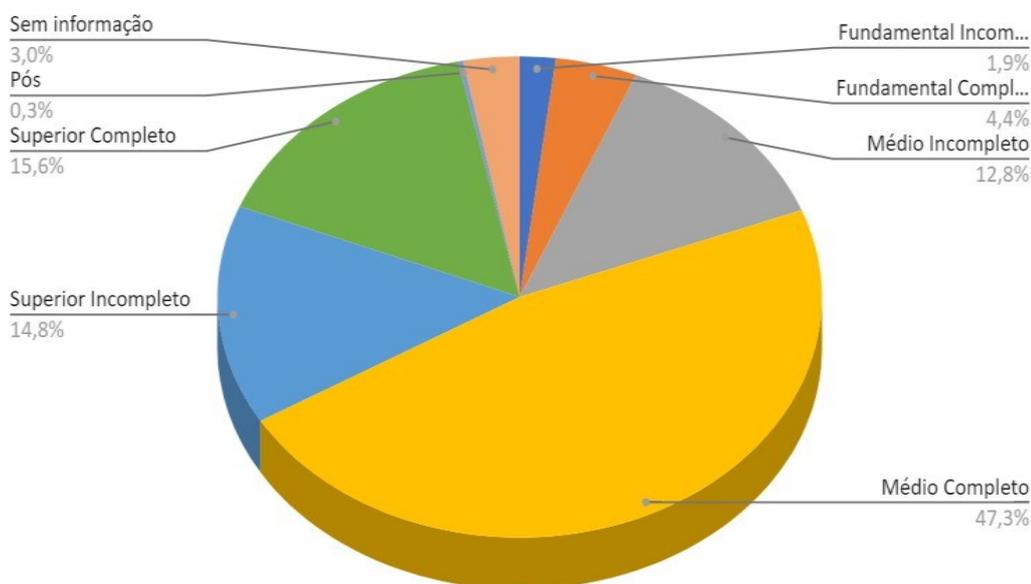
Figura 7 - Principais nacionalidades atendidas considerando-se Mercosul em separado (abril/2018 a abril/2019).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados CRAI/Eirenè-NAIR-UFSC

Sobre o perfil desses/as 403 mercosulinos/as, 61,7% eram do gênero masculino e 38,3% do feminino. No item ‘escolaridade’²⁰, 80,3% dos/as adultos/as possuía ao menos Ensino Médio completo, divididas/os em 0,3% com Pós- Graduação, 14,8% com Ensino Superior incompleto, 15,6% com Superior completo e a grande maioria com apenas o Ensino Médio completo (47,3%), conforme ilustrado na Figura 8. Já no quesito laboral, apenas 18% das/os mercosulinas/os alegaram estar trabalhando, seja formal ou informalmente, evidenciando- se o alto nível de desemprego nessa população. Importante pontuar, no entanto, que o CRAI e outras instituições de acolhimento a imigrantes atendia muitos/as recém-chegados/as ao Brasil, o que contribui para as altas taxas de desemprego encontradas.

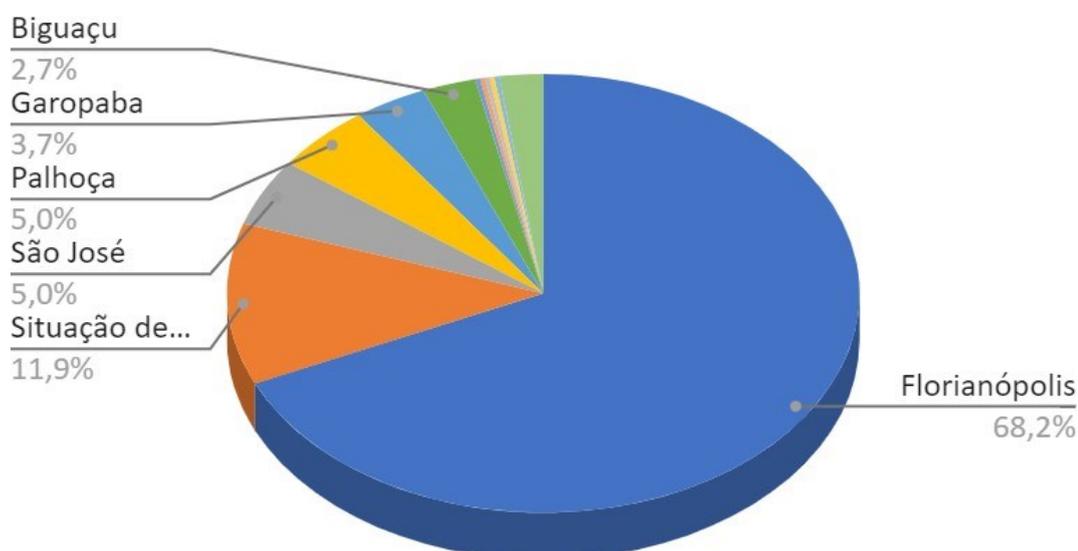
Figura 8 - Principais nacionalidades atendidas considerando-se Mercosul em separado (abril/2018 a abril/2019).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados CRAI/Eirenè-NAIR-UFSC.

Em referência ao local de residência, como pode ser observado na Figura 9, 68,2% moravam em Florianópolis. O segundo lugar, no entanto, surpreende por não ser uma cidade, mas uma situação: 45 pessoas estavam em situação de rua e três abrigados no Centro POP (Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua) da capital, totalizando 48 mercosulinos/as sem residência fixa. Essa realidade expressa a incapacidade do poder público em acolher essa população que acaba em situação de extrema vulnerabilidade. Além do natural risco físico e mental que todos enfrentam quando dormem em praças ou embaixo de marquises, são recorrentes os casos de imigrantes que têm seus documentos roubados ou extraviados, ou que simplesmente não o possuem devido aos custos elevados e a grande burocracia envolvida. Esses acontecimentos impedem sua regularização migratória e conseqüentemente sua inserção no mercado de trabalho formal brasileiro. Se não conseguirem um emprego, não possuirão renda para custear a documentação, e assim não combinarão as condições econômicas necessárias para providenciar documentos como certidão de nascimento e certidão de antecedentes criminais, gerando um ciclo autossustentável que culmina com a continuidade dessas pessoas em situação em rua.

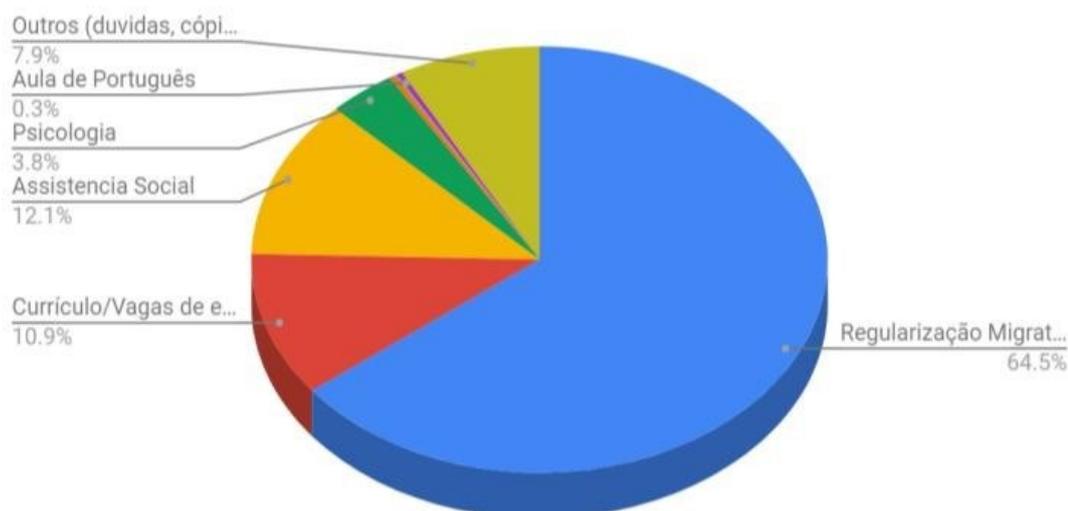
Figura 9 - Local de residência das/os mercosulinas/os (abril/2018 a abril/2019).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados CRAI/Eirenè-NAIR-UFSC.

Sobre o tipo de auxílio buscado no CRAI, mais da metade das demandas (64,5%) era referente à regularização migratória, inclusos/as nessa porcentagem os/as que procuravam apoio para agendamento na Polícia Federal. As/os que buscaram atenção para questões referentes à assistência social totalizam 12,1% e para confecção de currículos e vagas de emprego 10,9%, conforme Figura 10.

Figura 10 - Demanda dos/as mercosulinos/as (abril/2018 a abril/2019).



Fonte: Dados da pesquisa. Base de dados CRAI/Eirenè-NAIR-UFSC.

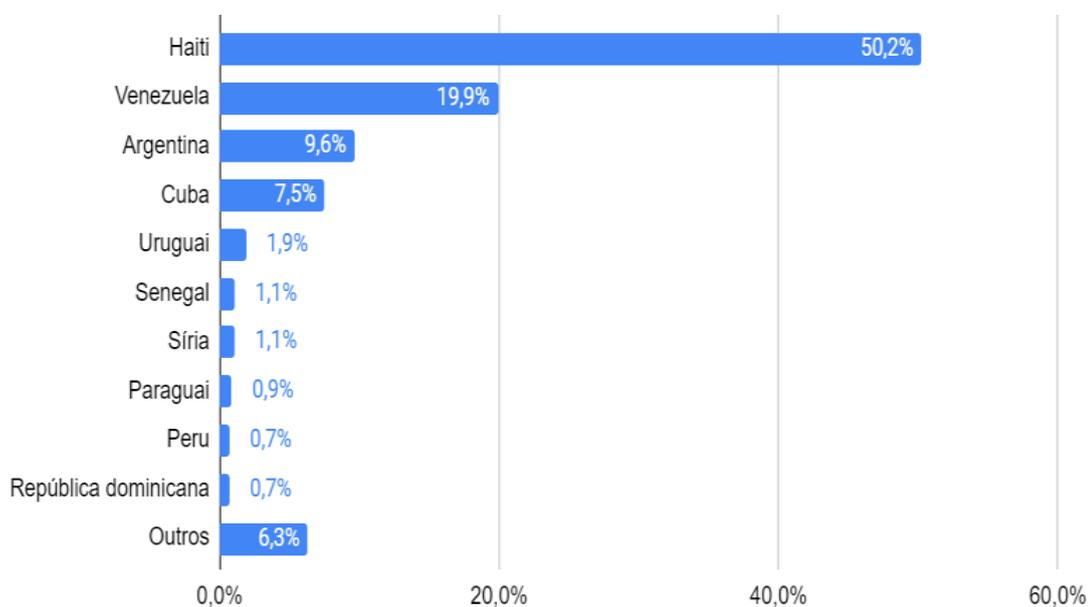
4.11 DPU/EIRENÈ-NAIR (OUTUBRO/2019 – MARÇO/2020)

Outra fonte de dados que pode ser utilizada a fins de estudo da população mercosulina na região da Grande Florianópolis é a proveniente da Defensoria Pública da União (DPU). O atendimento a imigrantes e refugiados/as na DPU já acontecia em parceria com o Núcleo Eirenè-NAIR desde 2016. Após o fechamento do CRAI em setembro de 2019, ocorre o incremento da equipe responsável por esse serviço e as atividades de extensão do Núcleo passam a ser centralizadas na DPU. Com essa mudança, um relatório dos seis primeiros meses de atendimento foi providenciado, cobrindo os meses de outubro de 2019 a março de 2020. Nesses dados, há uma maior gama de informações sobre as/os imigrantes atendidas/os, como raça e questões sócio-econômicas detalhadas.

No total, foram atendidos/as 1.266 imigrantes e refugiadas/os de 40 nacionalidades diferentes e um caso de apatridia. Os/as nacionais do Haiti ainda foram o de maior preponderância, com metade dos casos (50,2%), seguidos por nacionais da Venezuela (19,9%), Argentina (9,6%), Cuba (7,5%) e Uruguai (1,9%), consoante Figura 11. Esse crescimento na expressividade de venezuelanos/as na região já vem sendo delineada desde 2017, quando aparecem como a 5ª nacionalidade mais atendida. A partir de 2018 e até hoje

ocupam a 2ª posição depois dos/as haitianos/as.

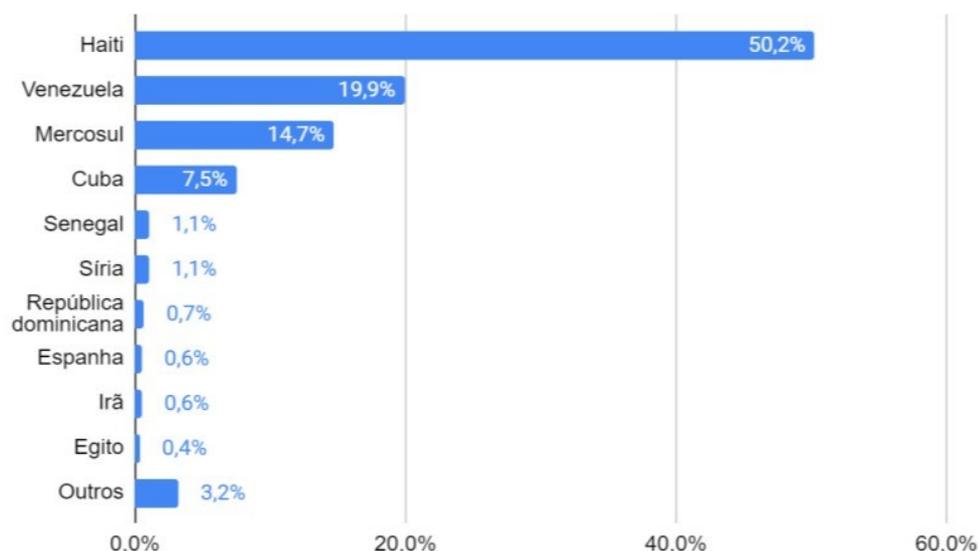
Figura 11 - Principais nacionalidades atendidas (Out/2019 a Mar/2020).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados DPU-SC/Eirenè-NAIR-UFSC.

Se somados/as todos/as aqueles/as provenientes de países do Mercosul expandido, essa comunidade ocupa a terceira colocação, com 186 pessoas representando 14,7% do total, consoante Figura 12. A maior parte desses/as eram argentinos/as (65,6%), seguidos por uruguaios/as (12,9%), paraguaios/as (5,9%), peruanos/as (4,8%), colombianos/as (3,8%), chilenos/as (3,2%), guianenses e bolivianos/as (ambos com 1,6%) e equatorianos/as (0,5%).

Figura 12 - Representatividade dos/as mercosulinos/as dentre as/os imigrantes (Out/2019 a Mar/2020).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados DPU-SC/Eirenè-NAIR-UFSC.

Se analisados os/as mercosulinos/as à parte a partir do Quadro 5, percebe-se que novamente a nacionalidade argentina aparece com maior preponderância seguida pela uruguaia. Essas duas sempre foram as de maior representatividade, enquanto as demais variam as posições a cada ano.

Quadro 5 - Representatividade das nacionalidades mercosulinas (Out/2019 a Mar/2020)

MERCOSUL	Número absoluto	Porcentagem do total	Porcentagem entre mercosulinos
Argentina	122	9,6%	65,6%
Uruguai	24	1,9%	12,9%
Paraguai	11	0,9%	5,9%
Peru	9	0,7%	4,8%
Colômbia	7	0,6%	3,8%
Chile	6	0,5%	3,2%
Guiana	3	0,2%	1,6%
Bolívia	3	0,2%	1,6%
Equador	1	0,1%	0,5%
TOTAL	186	14,7%	100,0%

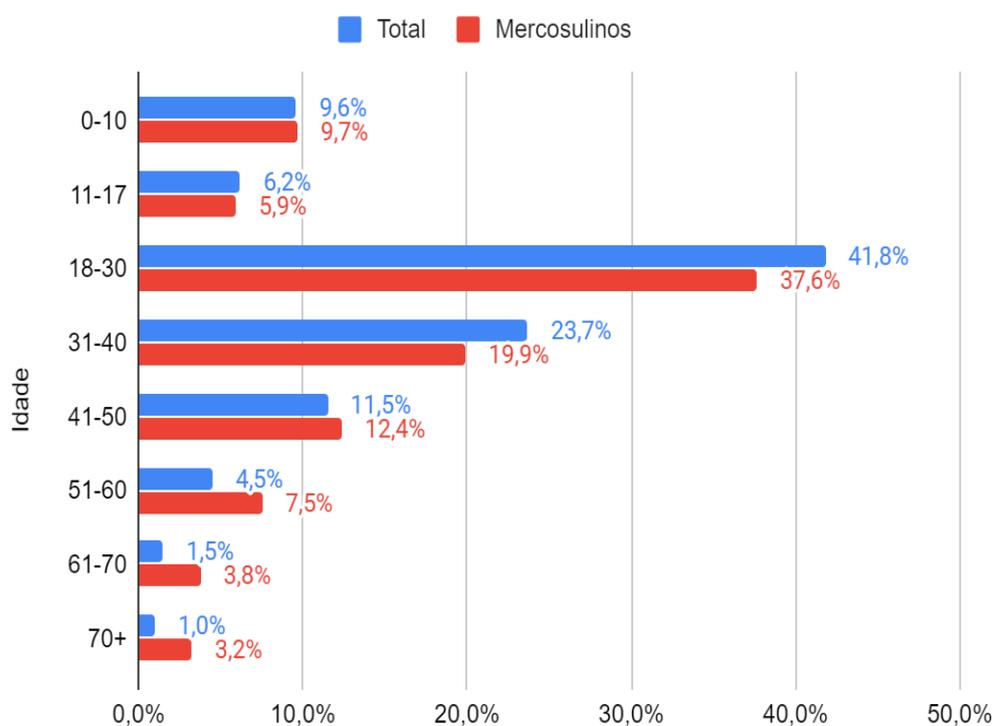
Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados DPU-SC/Eirenè-NAIR-UFSC.

No tocante ao gênero, o número é paritário, com exatamente 50% de mulheres e homens. Ao contrário dos anos anteriores, neste relatório mais recente foi captado de maneira satisfatória dados sobre a raça desses imigrantes. Diferentemente da média dos atendimentos totais, em que a porcentagem de negros/as ultrapassa a metade (55,1%), em razão principalmente da grande porcentagem de haitianas/os, dentre os mercosulinas/os a grande maioria (82,8%) foi fenotipicamente percebida como branca, seguida por pardas/os e indígenas (10,8%) e, por fim, então negras/os (3,2%). Destaca-se que a classificação foi feita com base na percepção fenotípica dos atendentes em relação aos assistidos, dado que a barreira linguística

ou cultural dificultava o questionamento sobre a percepção racial que a maioria da população migrante tem sobre si mesma.

Já em relação à idade, como indica a Figura 13, a maioria dos/as mercosulinos/as (57,5%) possuía entre 18 e 40 anos. Em relação ao total de imigrantes, a porcentagem daquelas/es com mais de 50 anos se mostrou elevada, 14,5% contra 7% no total. Por tal razão, a média da idade das/os mercosulinas/os resultou ligeiramente maior que a total, 32,5 e 29,6 respectivamente.

Figura 13 - Faixa etária dos/as mercosulinos/as (Out/2019 a Mar/2020).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados DPU-SC/Eirenè-NAIR-UFSC.

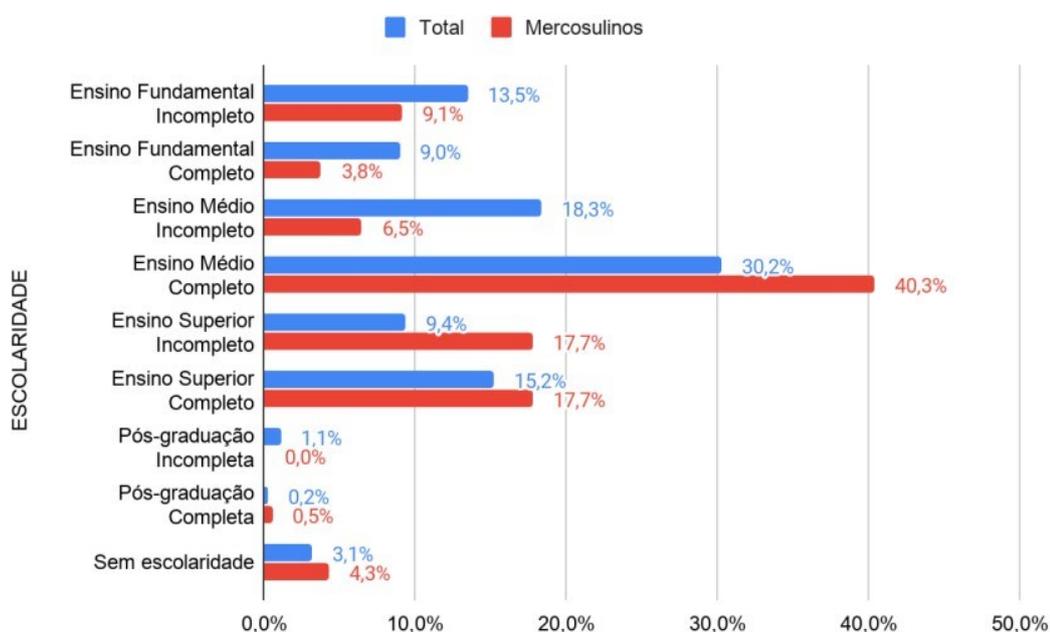
No quesito local de residência²², 74,2% morava em Florianópolis, seguidos/as por 9,1% em Garopaba, 6,5% em Palhoça e 3,2% em São José. No geral e diferentemente dos mercosulinas/os, São José e Palhoça costumam ser mais frequentemente escolhidas pelos/as imigrantes como cidades de fixação, com 16,6% e 11,9% dos atendidas/os, respectivamente. Interessante notar como a segunda cidade de residência mais escolhida pelos/as mercosulinos/as é Garopaba, uma cidade litorânea com movimentação intensa especialmente

no verão.

Quanto à escolaridade, consoante Figura 14, assim como nos dados dos anos anteriores, a maioria possuía Ensino Médio completo (39,8%), seguidos nesse caso por aqueles com Ensino Superior completo ou incompleto (ambos com 17,7%). Em comparação ao total de imigrantes, as/os mercosulinas/os apresentaram grau de escolaridade mais elevado. As/os com Ensino Médio completo ou graus superiores representam 76,2%, enquanto nos dados gerais essa porcentagem foi de 56,1%.

Acerca da empregabilidade, como refere a Figura 15, é identificado que 55,7% das/os mercosulinas/os em idade adulta estava em situação de desemprego, comparados/as a 68,4% do total de atendidas/os na mesma situação. Ao mesmo tempo, enquanto 12,2% do total alegaram trabalhar informalmente, entre os/as mercosulinas/os essa porcentagem sobe para 26,6%. Já trabalhando formalmente, com carteira assinada, 12% dos/as mercosulinos/as e 18% do total. Dos/as aposentados/as, as/os mercosulinas/os representaram 5,1% enquanto do total são 1,2%.

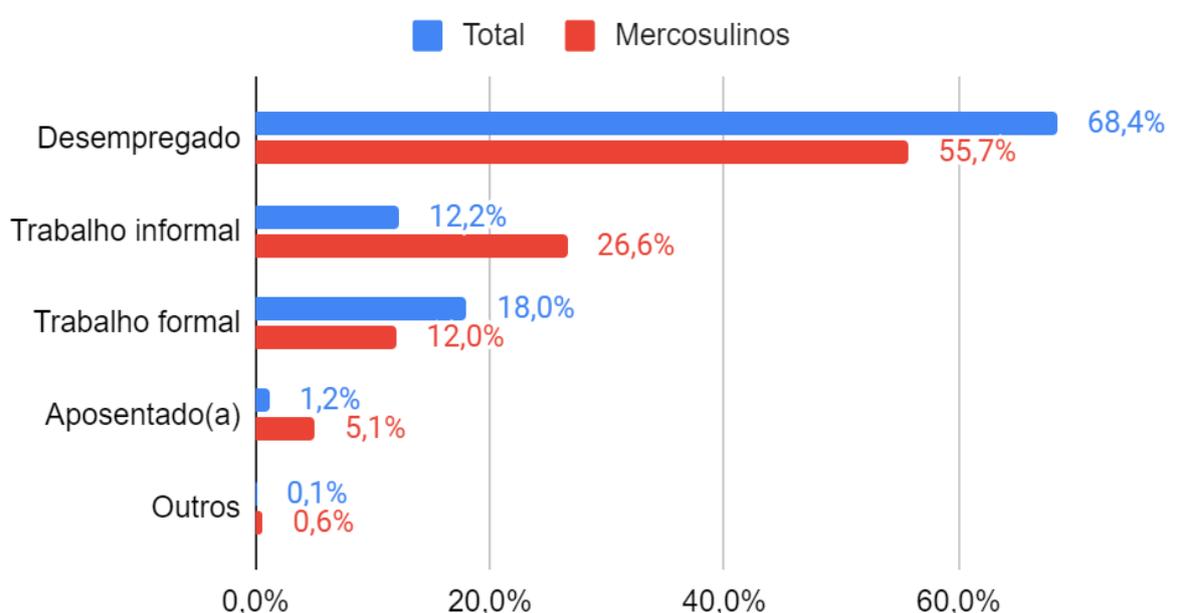
Figura 14 - Escolaridade dos/as mercosulinos/as (Out/2019 a Mar/2020).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados DPU-SC/Eirenè-NAIR-UFSC.

Dessa forma, ainda que os/as mercosulinos/as tenham apresentado situação menos gravosa em relação ao número de desempregados/as, a vulnerabilidade do grupo é acentuada pelo alto percentual de pessoas trabalhando informalmente, mais que o dobro daquela dos totais. Tal situação coloca esses/as imigrantes fora do rol de direitos previdenciários e laborais garantidos a quem é empregado de maneira formal, ficando desamparadas/os em casos de acidentes de trabalho, doença ou gravidez, por exemplo.

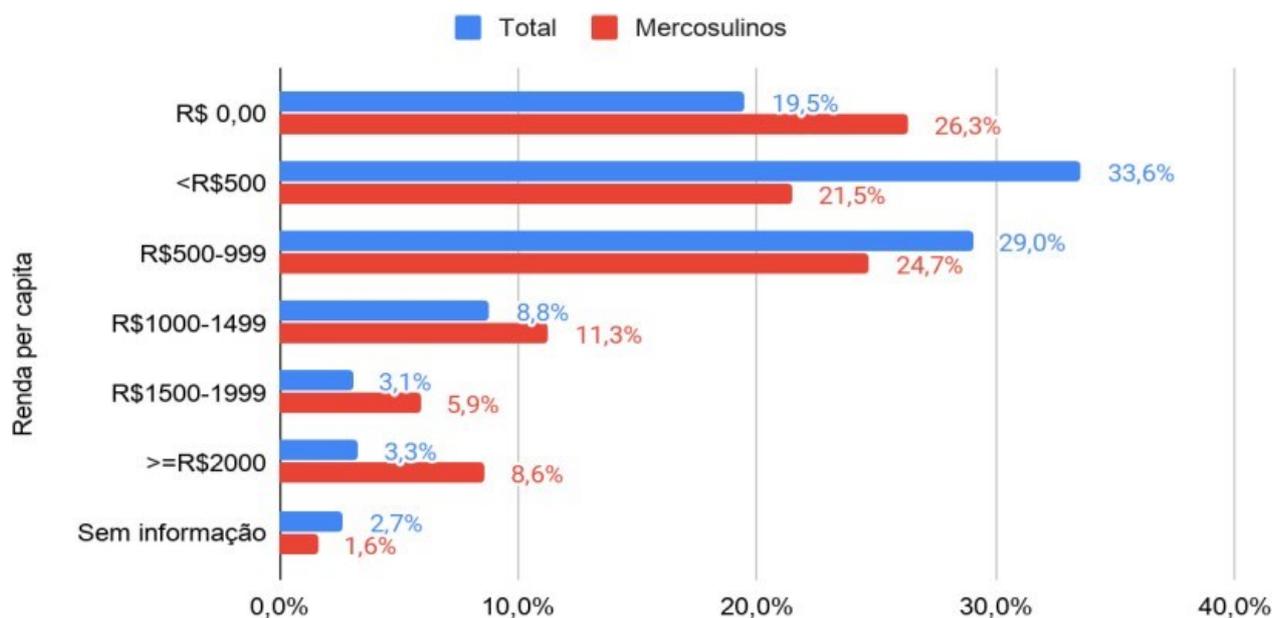
Figura 15 - Empregabilidade das/os mercosulinos/as (Out/2019 a Mar/2020)



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados DPU-SC/Eirenè-NAIR-UFSC.

Referente ao núcleo familiar, as porcentagens são bem variadas, mas a maior delas (25,8%) é de mercosulinos/as que moram sozinhos/as, seguidos/as por aquelas/es que moram em três, quatro e duas pessoas respectivamente. O número de pessoas vivendo sozinhas é mais alto entre as/os mercosulinas/os que entre o total, dos quais apenas 10,1% viviam nessa condição. Da mesma forma, enquanto a porcentagem do total que morava em mais de quatro pessoas é de 21,4%, nos/as mercosulinos/as esse montante é de apenas 9,2%. Já em relação à renda per capita desse núcleo, enquanto a média geral foi de R\$ 583, dentre os mercosulinos foi de R\$ 781,20, apresentando maiores porcentagens com renda a partir de R\$ 1.000,00 por pessoa. Ao mesmo tempo, aquelas famílias que não possuem nenhuma renda foram mais preponderantes entre as/os mercosulinas/os que entre o total de cadastrados/as, chegando a constituir a maior porcentagem (26,3%), como aponta a Figura 16.

Figura 16 - Renda das/os imigrantes mercosulinas/os (Out/2019 a Mar/2020).



Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados DPU-SC/Eirenè-NAIR-UFSC.

Além disso, a grande maioria declarou não possuir casa própria (85,5%), não possuir computador ou laptop em casa (60,8%), mas ter acesso à internet (74,7%), boa parte por meio de seus aparelhos telefônicos. Ainda que o número dos que dependem de aluguel seja bem alto, é menor que o do total de imigrantes, dos quais 94,3% pagam aluguel.

Já sobre a demanda dessas/es imigrantes, como o atendimento na DPU é voltado para questões jurídicas, não há dados sobre questões psicossociais e laborais (elaboração de currículos, atendimento psicológico, entre outros), uma vez que tais assuntos passaram a ser tratados em outras instituições após o fechamento do CRAI, como nos CRAS e na ONG Círculos de Hospitalidade. Dos procedimentos realizados, 96,2% dos atendimentos foram voltados à regularização migratória, a grande maioria (72%) se tratava da primeira autorização de residência no Brasil, 17,2% buscavam a renovação da Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), 7% a solicitação da 2ª via da CRNM (casos de roubo/furto ou perda da mesma), 2,2% naturalização, e 3% outros casos. Todas as demandas citadas dependem diretamente da atuação da Polícia Federal. O papel da Defensoria nesses casos é auxiliar e instruir as/os imigrantes e refugiadas/os a como procederem em cada pedido, quais documentos são solicitados e aceitos, verificar a validade deles, gerar os protocolos online necessários e providenciar um horário de atendimento. Essa última questão em específico, o

agendamento, vêm gerando grandes obstáculos para a regularização dos imigrantes que vivem em Florianópolis e arredores. No período abrangido, 1.269 pessoas de variadas nacionalidades procuraram a Defensoria necessitando atendimento na Polícia Federal e menos de 300 o conseguiram, ou seja, mais de $\frac{3}{4}$ (76,3%) continuam irregulares por falta de horário disponível.

Como é possível perceber pelo conjunto dos dados apresentados, inúmeras são as características da população mercosulina que residiu em Florianópolis nos últimos 20 anos.

A análise crítica desses números nos leva a algumas conclusões que serão a seguir apresentadas.

4.12 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

Os dados trazidos acima abarcam o período de 1997 a 2020 no atendimento a mercosulinos/as (sejam provenientes de Estados Parte ou Associados) em Florianópolis e tratam de questões como nacionalidade, gênero, local de residência, escolaridade, raça, renda per capita e principais demandas. Tratando-se dos países que formam o bloco, as duas nacionalidades com maior preponderância foram constantemente aquelas de maior proximidade geográfica a Santa Catarina: argentina e uruguaia. Entre os anos de 1997 a 2012, apesar das duas nacionalidades manterem porcentagens aproximadas, a uruguaia resultou em números mais elevados. A partir de 2013, no entanto, os/as argentinos/as passam a ocupar a primeira colocação com diferenças consideráveis, enquanto as outras nacionalidades tiveram variações no decorrer dos anos e porcentagens bem menos expressivas. Apesar disso, destaca-se a presença de colombianos/as no período de 2018-2019, os quais corresponderam a 10,2% do total de mercosulinos/as e ficaram na 3ª colocação. No âmbito nacional, as/os colombianas/os foram o maior número de mercosulinas/os registrados/as na Polícia Federal em 2018. Já a imigração boliviana, que é grande destaque nos dados do Brasil, não possui a mesma relevância refletida na Ilha de Santa Catarina, ocorrência que coaduna com o fato de

a maior parte delas/es se estabelecer na cidade de São Paulo³¹⁹

A porcentagem desses/as mercosulinos/as no total dos/as imigrantes mudou drasticamente no decorrer dos anos, conforme compilado abaixo no Quadro 6. Enquanto entre 1997- 2012 eles compunham 96,7% das pessoas atendidas, em 2017 passaram a ser 5,4%, subindo moderadamente nos anos seguintes. Tal discrepância se deve principalmente à chegada maciça de haitianas/os na região a partir de 2015, posteriormente contribuída pelo fluxo venezuelano a partir de 2018 e pela diversificação geral das nacionalidades, que passa a englobar mais de 60 países situados principalmente no Sul global.

Quadro 6 - Porcentagem de mercosulinos/as entre o total de imigrantes 1997-2020

Período	1997- 2012	2013- 2015	2016- 2017	2018- 2019	2019-2020
Porcentagem de mercosulinos	96,7%	62%	5,40%	10,80%	14,70%

Fonte: Dados da pesquisa (2020). Base de dados Pastoral do Migrante/CRAI/DPU-SC/Eirenè-NAIR-UFSC.

Se fosse feito um perfil do migrante mercosulino a partir dos dados médios obtidos, ele seria argentino, homem, branco, possuiria entre 18 e 30 anos, viveria em Florianópolis, teria Ensino Médio completo, estaria desempregado no momento do atendimento e procurou os serviços para fins de regularização migratória. Para além do imigrante médio, no entanto, vários outros perfis também compõem o fluxo mercosulino.

Em relação ao gênero, as porcentagens variaram em uma média de 40 a 45% de mulheres, com a discrepância de exatos 50% em 2019-2020. Apesar de o dado mais recente

³¹⁹ SALA, Gabriela Adriana; CARVALHO, José Alberto Magno de. A presença de imigrantes de países do Cone Sul no Brasil: medidas e reflexões. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 287-304, jul./dez. 2008.

poder indicar uma feminização das migrações mercosulinas, ele por si só não é suficiente para corroborar essa hipótese, especialmente pela sua baixa amostragem. Segundo os microdados da Polícia Federal, dentre as/os mercosulinas/os residentes em Florianópolis que se cadastraram na Polícia Federal no ano de 2019, cerca de 47,6% eram mulheres, estando mais próximo dos números encontrados recentemente. Já se analisadas todas as cidades incluídas na região metropolitana da Grande Florianópolis³²⁰, 42% dos/as registrados/as eram mulheres.

Se comparados a imigrantes de nacionalidades africanas ou caribenhas, percebe-se que os/as imigrantes mercosulinas/os possuem escolaridade média mais alta, maior renda per capita e menores taxas de desemprego, resultando assim numa situação socioeconômica média mais favorável. Esses resultados podem ser explicados em si mesmos e pela soma de outros fatores que em conjunto se retroalimentam, como pela questão linguística do espanhol ser um idioma mais próximo do português – especialmente se comparada ao creole falado pelos/as haitianos/as – e pela questão racial. Enquanto a maior parte dos/as mercosulinos/as se considerava branco/a, mais da metade dos demais são negros/as. Considerando-se o racismo estruturalmente concebido na sociedade brasileira, não surpreende que aqueles tenham encontrado melhores condições sócio-econômicas.

Em relação à demanda dos/as imigrantes, em todos os anos de captura desse dado a regularização migratória foi a principal causa de necessidade de auxílio. Isso mostra como, na prática, o procedimento de se regularizar no Brasil, muitas vezes, não é viável para que o público migrante o faça por conta própria. São inúmeros os documentos requisitados, emitidos em diferentes órgãos e sites, somados à falta de acessibilidade linguística em todos esses locais. Quando verificados os números daqueles/as que não possuem laptop em casa, que entre os mercosulinos correspondeu a 60,8%, o problema se torna ainda mais evidente.

Para além dos números majoritários, há outras realidades que compõem especificamente o cenário mercosulino em Florianópolis e merecem atenção. Dentre elas, as

³²⁰ A Região Metropolitana da Grande Florianópolis – RMF, instituída pelo art. 1º da Lei Complementar n.º 636, de 9 de setembro de 2014, é constituída pelos Municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José, São Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos.

porcentagens consideráveis de pessoas com mais de 50 anos e de pessoas que moram sozinhas. Em questão à situação sócio-econômica, ainda que os/as migrantes intra-regionais tenham apresentado condição mais favorável, tal panorama contrasta com as altas porcentagens de famílias que não possuem renda alguma e com o alto número de mercosulinas/os em situação de rua, que passou dos 10% desse coletivo atendido no período 2018-2019. Dessa maneira, apesar do grupo de migrantes intra-regionais possuir uma menor propensão média à vulnerabilidade se comparado com outros grupos como o de haitianos/as e venezuelanas/os, ainda há uma expressiva parcela afetada pela ausência de políticas públicas.

Ainda que os acordos propostos no âmbito do Mercosul tenham significado progresso nas legislações de direitos aos/as imigrantes da região, a realidade descrita neste estudo sobre a situação prática na região da cidade de Florianópolis enseja, como base na literatura sobre o tema, observações e análises críticas inevitáveis. O acordo de Residência do Mercosul ainda carrega o problema do viés sedentário e da/o imigrante como ser econômico. Viés sedentário é o termo utilizado por muitos estudiosos para caracterizar as políticas públicas e os textos acadêmicos que partem das premissas (evidentes ou latentes) que supõem que migrar é um sintoma de vulnerabilidade social, de fracasso no desenvolvimento econômico do país de origem e um risco grave para o país de destino³²¹. Em suma, é a premissa de que imigrar não é normal. É por essa lógica que transitam políticas públicas e legislações sobre imigração com o intuito de controlar a mobilidade ao invés de assegurar e fornecer direitos. Aliada a esse viés, está a noção de que a imigração é, no geral, um problema do subdesenvolvimento. A/O imigrante é percebido/a como alguém que saiu de um lugar inferior economicamente, que padece do subdesenvolvimento. E, ao mesmo tempo, fracassa enquanto indivíduo econômico no lugar de destino, tornando-se um/a imigrante vulnerável, um problema. Assim, o trabalho informal, de baixa remuneração e a irregularidade são condições naturalizadas por essas premissas enviesadas.

Além do fato de o Acordo do Mercosul se basear nessa premissa equivocada, a atuação dos organismos que trabalham com a causa migratória, como a Pastoral do Migrante, o Eirenè- NAIR/UFSC e o CRAI-SC, indicam que o diagnóstico e as ações positivas diante das condições das/os mercosulinas/os (e dos/as imigrantes no geral) devem partir do locus

³²¹ CASTLES, Stephen. Why migration policies fail. **Ethnic and Racial Studies**, London, v. 27 n. 2, p. 205-227, mar. 2004.

da cidade. São as cidades, com suas condições sociais e geográficas singulares, que apresentam os maiores desafios concretos e físicos aos/as imigrantes³²²³²³. Cria-se, por tal razão, um evidente gap entre o discurso nas legislações liberais de imigração nos Estados com a realidade nas cidades e localidades habitadas pelas/os imigrantes. As ações exigidas pelas legislações aos/as imigrantes não levam em consideração barreiras que existem nas cidades, como distâncias entre órgãos públicos, serviços públicos oferecidos somente em horário de trabalho, dificuldades de locomoção com os transportes oferecidos à população em geral e falta de agentes capacitadas/os para orientar, além das barreiras culturais e econômicas. Muitas dessas limitações também são enfrentadas pelos/as nacionais no dia a dia, mas a/o imigrante, devido ao viés sedentário que lhe é incumbido, é visto/a como alguém que optou por estar nessa situação social inferiorizada, consciente das condições arriscadas e tortuosas inerentes ao ato de imigrar. Portanto, essas intempéries dizem respeito apenas à vida inerente que a/o imigrante escolheu para si, não às legislações ou às políticas públicas sobre o tema. O viés sedentário confere ao/a imigrante a culpa pelas dificuldades enfrentadas, não ao sistema em que ele se encontra. Destarte, diante de tantas limitações, o/a migrante economicamente vulnerável contemplado/a pelo Acordo de Residência encontra muitas vezes mais facilidade em sobreviver sem se regularizar.

O mercado de trabalho informal, paradoxalmente, por exemplo, é a alternativa mais imediata para que a/o migrante mercosulina/o possa suportar as necessidades econômicas diárias comparado ao incerto desafio burocrático da regularização. O resultado, então, é o reforço social do gap entre as legislações e o que a/o imigrante enfrentará no seu dia a dia.

Por vezes, autoridades públicas podem ceder às pressões da sociedade civil pró-imigração terceirizando “o problema”. Atende-se aos reclames de um grupo engajado na melhoria de vida dos/as imigrantes ao transferir a ele o atendimento nessa área mediante o envio de recursos públicos. Localmente, há melhoras no apoio ao/a imigrante, mas as deficiências e gaps continuam em larga escala em centenas de cidades. Pode ocorrer ainda, através de decisões deliberadas de prefeituras e governos estaduais, o direcionamento de imigrantes para as cidades com entidades ou centros com atendimento qualificado, o que

³²² ANNONI, Danielle ; SILVA, Karine de Souza ; MARTINI Dos Santos, Gabriela . Solidarity Economy and social inclusion: The Immigrant Fair in Florianópolis, Brazil. **Development Policy Review**, v. 40, p. e12564-e12564, 2021.

³²³ MARINUCCI, Roberto. Direito à cidade de migrantes e refugiados. **REMHU: Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, [s.l.], v. 26, n. 52, p. 7-10, abr. 2018

gera disfuncionalidades entre a capacidade de atendimento e demanda.

Diante do exposto, fica patente como há um caminho a ser percorrido para a real aplicação do Acordo, sobretudo, nessa realidade de fechamento do CRAI. No plano do terreno, da vivência da/o imigrante mercosulina/o, as políticas públicas devem ser pensadas para reduzir os atritos sociais entre imigrantes e nativos/as. A transferência de responsabilidade e do alargamento do gap entre o direito a imigrar firmado nas legislações e as condições contrárias a esse direito geram problemas sociais que podem ser previstos. Para tanto, o viés sedentário precisa ser superado. Apesar de todo o avanço positivo nas leis de governança migratória nos países da América do Sul, as políticas públicas aplicadas nas cidades e o Acordo de Residência do Mercosul têm que lidar com os desafios abordados para não fomentar indiretamente o controle de mobilidade e grandes barreiras burocráticas ao ato de imigrar. A integração regional no Cone Sul não pode prescindir de almejar condições estáveis para a efetiva livre circulação das/os mercosulinas/o.

CONCLUSÃO

O presente trabalho de tese teve como objetivo central demonstrar como a migração intrarregional no Cone Sul atravessa a criação do MERCOSUL e se constitui como um fenômeno ontológico da integração regional, da mesma forma que o comércio entre os países do bloco. A integração enquanto projeto político para combinar e potencializar elementos transnacionais numa mesma região, deve, forçosamente, partir daquilo que já existia e proporcionar o enlaçamento mais profundo das dinâmicas sociais benignas e comuns aos Estados partes. Dessa forma, a recente migração no Cone Sul e seus avanços no âmbito de uma governança de normas regionais são um *continuum* que teve início mais marcante na década de 1950, ganha força nas décadas de 1970 e 1980, forçando os governos a buscarem legislações para acomodar o fenômeno, se incorpora à integração do MERCOSUL e, em seguida, vai além ao ser válida para bolivianos, chilenos, peruanos e colombianos.

A hipótese da tese é construída em três momentos. No capítulo 1 é sustentado, por meio de revisão de literatura, que as discussões acadêmicas dominantes sobre a integração regional no domínio político e teórico carece de lentes de análise que lancem luz a objetos de estudos mais resilientes às trocas de governos nos Estados-membros do MERCOSUL. No Capítulo 2, demonstrou-se como a partir da década de 1950, a América do Sul deixa de ser um espaço caracterizado por receber imigrantes europeus e asiáticos e passa a haver mais mobilidade da população andina para o Cone Sul. A maioria dessas migrações sul-americanas na informalidade. Os migrantes buscavam melhores condições de trabalho, sobretudo na Argentina e no Brasil. No início, as regiões de fronteira concentravam mais migrantes. Posteriormente, eles passaram a residir nas grandes cidades, como Buenos Aires e São Paulo. Infelizmente, as condições trabalhistas e legais não eram acolhedoras e muitos estigmas de identidade nacional se formaram. Todavia, apesar desses reveses sociais, o fluxo migratório intrarregional na América do Sul e no Cone Sul aumentou, mesmo antes da criação do MERCOSUL. Isso sustenta historicamente que a migração mercosulina atravessa as intenções integracionistas.

Esse aumento criava e ainda cria pressões para a harmonização das legislações migratórias entre os Estados-membros do Mercosul e da América do Sul. E quanto mais o Direito da Integração avançava no domínio da regulamentação migratória, mais os mercosulinos demandavam o acesso aos direitos adquiridos, renovando às necessidades de mais avanços legislatórios.

Na tese, pontuou-se a necessidade de a área de estudo do MERCOSUL ter objetos de pesquisa de integração, e não temas transitórios à mercê das volatilidades e voluntarismos políticos inerentes ao intergovernamentalismo do bloco. A Migração no Cone Sul, que atravessa o MERCOSUL, se constitui como um objeto de pesquisa mais resiliente, pois sua prática é oriunda das necessidades das vivências reais dos mercosulinos.

Diante dos dados obtidos, constatou-se que política Migratória se encorpou até ganhar status de regulamentação comum aos estados-membros do MERCOSUL, podendo beneficiar diretamente muitos cidadãos e servir de gérmen para uma cidadania verdadeiramente mercosulina. No entanto, no domínio das vivências dos migrantes e da consolidação dos seus direitos constatou-se, a partir do estudo em Florianópolis e região, que o viés sedentário precisa ser superado e que autoridades locais e o poder público devem melhorar as possibilidades de acessos a esses direitos.

A partir dos resultados aqui obtidos, aponta-se como possibilidades de trabalhos futuros a investigação de mais agendas e fenômenos com potencial constitutivo, como questões relacionadas às legislações no âmbito da integração, de igualdade de gênero, combate ao racismo, direito das populações originárias etc. Outrossim, fica aberta a possibilidade de falseamento fáctico das hipóteses aqui levantadas se houver retrocessos na legislação migratória do MERCOSUL.

REFERÊNCIAS

- ACORDO DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm
- ALBA. **Acuerdo Entre Venezuela Y Cuba Para La Aplicación Del Alba**. Disponível em <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1220-2004-12-14-i-cumbre-la-habana-cuba-acuerdo-entre-venezuela-y-cuba-para-la-aplicacion-del-alba>. Acesso em 15 de maio de 2019.
- ALBUQUERQUE, J. L. C. **Fronteiras em movimento e identidades nacionais**. A imigração brasileira no Paraguai. Fortaleza, 2005. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará.
- ALESINA, A. and E. La Ferrara. **Ethnic Diversity and Economic Performance**. Journal of Economic Literature 43 (2005).
- AFRICA UNION. Specialized Technical Committee on Migration, Refugees and Internally Displaced Persons. Disponível em https://www.alwihdainfo.com/Specialized-Technical-Committee-STC-on-Migration-Refugees-and-Internally-Displaced-Persons-convenes-at-the-African_a25221.html. Acesso 28 jan de 2020.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma história do Mercosul: desvio dos objetivos primordiais. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 120, maio de 2014.
- ALVES, J. L. **Brasiguaios: destino incerto**. São Paulo: Global, 1990.
- AMORIM, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. bras. polít. int.** 2010, vol.53, n.spe, pp. 214-240
- ANGHIE, Antony. **Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law**. Cambridge University Press Online publication August 2012
- ANNONI, Danielle ; SILVA, Karine de Souza ; MARTINI Dos Santos, Gabriela . Solidarity Economy and social inclusion: The Immigrant Fair in Florianópolis, Brazil. **Development Policy Review**, v. 40, p. e12564-e12564, 2021.
- AXEROLD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions, **World Politics** n° 38, 1985, p. 226-254. 1985

BAENINGER, Rosana. Rotatividade migratória: um novo olhar para as migrações internas no Brasil. **Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, [s.l.], Brasília, ano 20, n. 39, p. 77-100, jul./dez. 2012

BALASSA, Bela A.. **Teoria da integração econômica**. 2. ed. Lisboa: L.C.E, 1972

BAKEWELL, Oliver. '**Keeping Them in Their Place**': The Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa. *Third World Quarterly* Vol. 29, No. 7, Globalisation and Migration: New Issues, New Politics? 2008, pp. 1341-1358.

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** 45 (2): 135-146, 2002.

BERNARD, Paul. La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept. **Lien social et Politiques**. Numéro 41, printemps, 1999, p. 47-59.

BENHABIB, Seyla. **The Rights of the Others**. Cambridge University Press Online publication September 2012.

BHABHA, H. **The Location of Culture**, London: Routledge. 1994

BOUZAS, Roberto (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjàvu? **Desarrollo Económico**, vol. 41, n. 162, pp. 179-200

BOUZAS, Roberto. **MERCOSUR: Instituciones, Asimetrías e Integración Profunda**. (First Draft). 2008. Disponível em https://www.redsudamericana.org/sites/default/files/talleres/BOUZAS_Asimetrias%20en%20el%20Mercosur_2008.pdf Acesso em: 09 jan. 2020

BRASIL. **DECRETO Nº 6.975**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm. Acesso em 15 de maio de 2016.

BRICEÑO-RUIZ, José; O AUGUE E A CRISE DO “NOVO MERCOSUL” NO PERÍODO PÓS-HEGEMÓNICO (2003-2016)1 Este trabalho foi apoiado pelo projeto Unam-Papiit IA300320, “Regionalismo latino-americano: crise e resiliência”. . **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 2021, n. 112, pp. 55-86. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-055086/112>.

BRUNAT, L., & ARTOLA, J. Circulación de Personas e Integración Regional ¿Dónde está Mercosur? **Análisis Real Instituto Elcano ARI**, 43. 2015. Disponible

<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/64257>

BRUNO, Sebastián. **Inserción laboral de los migrantes paraguayos en Buenos Aires**. Una revisión de categorías: desde el “nicho laboral” a la “plusvalía étnica”. *Población y desarrollo*, n. 36, 2008, p. 1-17.

CAETANO, G. (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas**. Uruguay: Trilce, 2009.

CAETANO, Gerardo. Albuquerque, Carolina [et. al] **MERCOSUR: 20 años** Montevideo: CEFIR, 2011.

CAETANO, Gerardo. **¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR?** Contextos y desafíos de la encrucijada actual. *Relaciones Internacionales*. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM. N° 30. Octubre 2015 – Enero 2016 / BOTTO, Mercedes. La integración regional en América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada. **Relaciones Internacionales**; vol. 25, no. 51. 2006.

CAETANO, Gerardo. VÁZQUEZ, Mariana. VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. *In*: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas**. Uruguay: Trilce, 2009. p. 43. Disponible em <<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/La-reforma-institucional-del-MERCOSUR.-Del-diagn%C3%B3stico-a-las-propuestas..pdf>

CARTA CAPITAL. **Mujica diz que Argentina atrapa Mercosul**. Disponible em <http://www.cartacapital.com.br/internacional/mujica-diz-que-argentina-atrapalha-mercossul-5371.html>. Acesso em 15 de maio de 2019.

CASTLES, Stephen. Why migration policies fail. **Ethnic and Racial Studies**, London, v. 27 n. 2, p. 205-227, mar. 2004.

CELADE. **Boletín Demográfico**. 1986. Disponible em <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39525/1/S2000540.pdf>

CENEP-UNRISD. **Dinámica Migratoria Argentina (1955-1984)**. 1986. Disponible em [https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/75470BA6B8EB8A5180256B670065D2B9?OpenDocument](https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/75470BA6B8EB8A5180256B670065D2B9?OpenDocument)

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). **El Desarrollo y la Poblacion en America Latina: Un Diagnostico Sintetico**, Santiago, Chile, Segunda Reunion Latinoamericana sobre Poblacion (ST/CEPAL/Conf. 54./L. 3) 1975. p. 15 Disponível em <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/18364>.

CERNADAS, Pablo Ceriani. Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. **Nueva sociedad**, Buenos Aires, n. 233, p.68-86, maio/ jun. 2011.

CERVO, A. L. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010.

CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. **Theorizing european integration**. London: SAGE, 2001.

CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003. Disponível em http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar/revista_9/Numero9/material/Htm/doc_consensodebuenaaires.pdf. Acesso em 02 de jan. 2019.

CORREA, Fabiano de Andrade. **A Legal/Institutional Analysis of FOCEM, the MERCOSUR Fund for Structural Convergence.Regional Integration and Development**. 2010.

COSTA, R. S. **A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula**. 2010. 251 f.Tese. (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

COSTA, R. S. O Mercosul. IN: SILVA, K. S.; COSTA, R. S. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL**. Florianopolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2013.

CUETO, A. Z. El enjambramiento cultural de los bolivianos en la Argentina. **Nueva Sociead**, 2002.

CULPI. Ludmila Andrzejewski. **Mercosul e Políticas Migratórias: Processo De Transferência De Políticas Públicas Migratórias Pelas Instituições Do Mercosul Ao Brasil, Argentina, Paraguai E Uruguai (1991-2016)**. Doutorado em Políticas Públicas (2017). Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/46271>

DABÈNE, Oliver. **The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations**. Palgrave Macmillan New York, 2009.

DE HAAN, Arjan. Livelihoods and poverty: The role of migration - A critical review of the migration literature. **Journal Of Development Studies** 36: 1-47, 1999.

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS. Divisão de População. **International Migration Report 2015**. Nova York: United Nation, 2016.

DE SIERRA, Gerónimo. **Los Rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, 2001

DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. (orgs.). **European integration theories**. 2. ed. Nova York: Oxford, 2009

DRI, Clarissa. Demanda e Oferta de Bens Públicos Regionais: políticas públicas transnacionais na América do Sul?. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**. Dossiê. v. 3, n. 6 (2016)

DU BOIS, W. E. B. **Worlds of Color**. Foreign Affairs, 3 (3), 423–44. 1925.

DURKHEIM, E.; GIANNOTTI, J. A. **Da divisão do trabalho social ; As regras do método sociológico ; O suicídio ; As formas elementares....** 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 245p. (Os Pensadores).

EL PAÍS. **Argentina, tierra de inmigrantes, entra en la guerra al extranjero por el miedo a la inseguridad** Disponível em http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/27/argentina/1485544314_535161.html. Acesso em 20 de maio de 2017.

EL PAIS. **Mercosur "está muerto" como bloque económico según industriales de Brasil** (2013) . Disponível em: <http://www.elpais.com.uy/informacion/mercosur-muerto-bloque-economico-segun.html>. Acesso em 15 fev. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **STUDY ON IMMIGRATION, INTEGRATION AND SOCIAL COHESION**. Erasmus University Rotterdam, Faculty of Social Sciences. 2016.

EUR-LEX. **The Schengen Agreement**. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)&from=EN). Acesso em 14, dez. 2019.

EUROPE UNION EXTERNAL ACTION. EU-Lybia relations. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_sv/19163/EU-Libya%20relations. Acesso em 25 nov. 2019.

EUR-LEX EUROPA. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32004L0038>. Acesso em 13 de jan 2020.

EUROPE COMMISSION. Migration and Home Affairs – Schengen Area. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen>. Acesso em: 13 jan 2020.

EUROPE COMMISSION. Schengen Area. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen>. Acesso em 12, dez. 2019.

EUROPE UNION EXTERNAL ACTION. EU-Lybia relations. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_sv/19163/EU-Libya%20relations. Acesso em 25 nov. 2019.

FALDT, B. **Bolivian and Paraguayan Immigrants in Buenos Aires**. Bachelor Program in Latin American Studies Autumn 2012.

FECOMÉRCIO. Temporada de Verão 2019: participação de estrangeiros vem avançando nos dois últimos anos. **Fecomércio**, Florianópolis, 2019. Pesquisa. Disponível em: <https://www.fecomercio-sc.com.br/noticias/temporada-de-verao-2019-registra-maior-percentual-de-turistas-brasileiros-no-litoral-catarinense-mas-participacao-de-estrangeiros-vem-avancando-nos-dois-ultimos-anos/>. Acesso em: 9 jun. 2020.

FERRARI, C.A. **Dinâmica territorial na(s) fronteira(s):** um estudo sobre a expansão do agronegócio e a exploração dos brasiguaios no norte do Departamento de Alto Paraná – Paraguai. 2009. 193f. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2009.

FRANTZ, Tam Robert Nguyen, editors. **Inter-American Development Bank.** 2002

FREIER, Luisa Feline; ARCARAZO, Diego Acosta. Beyond smoke and mirrors? Discursive gaps in the liberalisation of South American immigration laws. *In: A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America.* London: School of Advanced Study; University of London, 2015. p. 33-56.

FRIEDKIN, N. E. Social Cohesion. **Annual Review of Sociology.** Vol. 30: 409-425. 2004.

FUCCILLE, Alexandre e REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional** [online]. 2013, v. 35, n. 1, pp. 77-104. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100003>>.

GALEANO, E. H.. **As veias abertas da América Latina.** 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o MERCOSUL. **Rev. Política Externa.** Vol. 21 nº 3 - Jan/Fev/Mar 2013

G1. **Ao lado de Macri, Temer defende fim de 'obstáculos ao comércio' no Mercosul.**

Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/ao-lado-de-macri-temer-defende-fim-de-obstaculos-ao-comercio-no-mercosul.ghtml>. Acesso em 07 fev. 2017.

GRATIUS, Susanne; SARAIVA, Miriam Gomes. **Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas.** CEPS Working Document. No. 374 /February 2013.

Disponível em

http://aei.pitt.edu/40231/1/WD_No_374_Brazil's_Continental_Regionalism.pdf Acesso em: 28 mai. 2019.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana.** Temas e Matizes. 2008

HAAS, Ernst B.. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces.** 3. ed. Notre Dame, Indiana: University Of Notre Dame Press, 1958.

HAAS, Ernst B. International Integration the European and The Universal Process. **International Organization**, Vol. 15, No. 3 (Summer, 1961)

HAGSTROM, Warren O; SELVIN, Hanan C. **Two Dimensions of Cohesiveness in Small Groups**. Sociometry. Vol. 28, No. 1, Mar., 1965.

HAYDEN, SALLY. The U.N. Is Leaving Migrants to Die in Libya. Foreign Policy. Out 2019. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2019/10/10/libya-migrants-un-iom-refugees-die-detention-center-civil-war/>. Acesso em 25 nov. 2019.

HECHTER, Michael; KANAZAWA, Satoshi. Sociological Rational Choice Theory. **Annu. Rev. Sociol.** 1997. 23:191–214.

HETTNE, Björn and SÖDERBAUM, Fredrik, The New Regionalism Approach (1998). **Politeia**, Vol 17, No 3, pp. 6-21, 1998, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2399180>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População residente: 1872-2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25089-censo-1991-6.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 9 jun. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=publicacoes>. Acesso em: 9 jun. 2020.

IPPDH. **Migrantes Regionais na Cidade de São Paulo**. 2016. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/San-Pablo-web-final-PT-BR.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2017.

ICTDS. **Paraguai reafirma intenção de ingresso como observador na Aliança do Pacífico**. Disponível em <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/paraguai-reafirma-inten%C3%A7%C3%A3o-de-ingresso-como-observador-na-alian%C3%A7a-do>. Acesso em 15 de maio de 2019.

JACKSON, Robert H.; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais: teoria e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

JENSEN, J. **Defining and Measuring Social Cohesion: Social Policies in Small States**. Social Policy and Development (2000 – 2009). London 2010.

KAWALEROWICZ, J. and Michael Biggs. “Anarchy in the UK: Economic Deprivation, Social Disorganization, and Political Grievances in the London Riot of 2011.” **Social Forces** (2015).

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 4th ed. New York: Longman, 2011. p. 18.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton, N.J. :Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen D. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012, p. 93.

KRATOCHWIL, Friedrich V. **Rules, Norms, and Decisions On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs**. Cambridge University Press. 1989.

KUMALO, D. S. International and Continental Social Cohesion: The missing link in regional integration. IN MOORE, Candice (ed.) **Regional Integration and Social Cohesion**. P.I.E- Peter Lang S.A., Éditions Scientifiques Internationales; 1 edition. 2013.

LAS CASAS, Taiane. A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 58, n. 1, p. 23-41, June 2015 .

LETKI, N. “Does Diversity Erode Social Cohesion? Social Capital and Race in British Neighbourhoods.” **Political Studies** 56 (2008): 99-126.

LINKLATER, A. **The transformation of political community: ethical foundations of the post-Westphalian era**. Columbia: University of South Carolina, 1998.

LINS, Hoyêdo Nunes. **Vinte anos de Mercosul: as partes e o todo**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Disponível em:

<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200029&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 19 Mai. 2021.

LOPES, Renata Rossetto; CARVALHO, Carlos Eduardo. Acordos bilaterais de comércio como estratégia de inserção regional e internacional do Chile. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 643-693, Dec. 2010.

LUNARDI, Thamirys Mendes. **A Política Migratória do Mercosul: entre discurso e efetividade (1991-2014)**. 2016. 176f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MBEMBE, A. **On the Postcolony**, Berkley: University of California Press. 2001

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires, BÓGUS, Lúcia Maria Machado e BAENINGER, Rosana. Migrantes haitianos e bolivianos na cidade de São Paulo: transformações econômicas e territorialidades migrantes. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana** [online]. 2018, v. 26, n. 52, pp. 75-94. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005205>>. ISSN 2237-9843. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005205>.

MALAMUD, Andres. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, n. 3, out. 2005.

MALAMUD, Andreas. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico, **Relaciones Internacionales** [Madrid] 15, 113-38. 2010

MALAMUD, Andrés. **Sovereignty Is Back, Integration Out: Latin American Travails with Regionalism**. In: ROY, J. (Ed.). *The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami: University of Miami, Inter-American Jean Monnet Chair, 2012.

MALAMUD, Andrés. **Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences**. In: *EUI Working Paper RSCAS 2013/20*. Florence: European University Institute, 2013.

MALAMUD, Andres. **Interdependence, leadership, and institutionalisation: The triple deficit and fading prospects of Mercosur**. In *Limits to regional integration*, edited by Soren Dosenrode, 163-178. London: Ashgate, 2015.

MALAMUD, A. GARDINI, G. L. (2012) Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. **The International Spectator** 47(1), 116-33. 2008.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Campus, 2005. 250 p.

MALUWA, Tiyanjana. The Transition from the Organisation of African Unity to the African Union. p. 29. *IN The African Union Legal and Institutional Framework : A Manual on the Pan-African Organization*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

MARINUCCI, Roberto. Direito à cidade de migrantes e refugiados. **REMHU: Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, [s.l.], v. 26, n. 52, p. 7-10, abr. 2018.

Mary M. Kritz and Douglas T. Gurak. International Migration Trends in Latin America: Research and Data Survey. **The International Migration Review**, Vol. 13, No. 3 (Autumn, 1979), pp. 407-427.

MANDRILE, M. **El corredor de remesas Sur-Sur Argentina-Bolivia**. Buenos Aires, Argentina: OIM. 2013. Disponível em <https://publications.iom.int/es/books/mrs-ndeg49-el-corredor-de-remesas-sur-sur-argentina-bolivia>.

MERCOSUR-IPPDH. **Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados** Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados/>. Acesso em 20 maio de 2019.

MERCOSUR. **Protocolo de adesão do estado plurinacional da bolívia ao mercosul**.

Disponível em:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo_adexao_bolivia_ao_mercosul.pdf

. Acesso em: Acesso em 29 abril 2019.

MERCOSUR. **Protocolo De Ouro Preto**. Disponível em:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf.

Acesso em: Acesso em 29 abril 2019.

MERCOSUR. **Protocolo De Ushuaia Sobre Compromisso Democrático No Mercosul, Bolívia E Chile**. Disponível em:

http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA%20SOBRE%20COMPROMISSO%20DEMOCRATICO%20NO%20MERCOSUL%20E%20BOLIVIA%20E%20CHILE.pdf

[20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf](#) . Acesso em 28 abril 2019. Em vigor desde 17/01/2002.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm . Acesso em 28 abril 2019. Em vigor desde 17/01/2002.

MERCOSUL/CMC/DEC N°. 30/02: **Transformação Da Secretaria Administrativa Do Mercosul Em Secretaria Técnica.** Disponível em:

<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3002p.asp> . Acesso em 28 abril 2019.

MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo Do Parlamento Do Mercosul.** Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf> Acesso em: Acesso em 28 abril 2019.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 18/05. **Integração E Funcionamento Do Fundo Para A Convergência Estrutural E Fortalecimento Da Estrutura Institucional Do Mercosul.** Assunção, 2005

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 18/05. **Integração E Funcionamento do Fundo Para A Convergência Estrutural E Fortalecimento Da Estrutura Institucional Do Mercosul.** Assunção, 2005

MERCOSUL-FOCEM. Decisão CMC N° 41/12. Disponível em

<http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-merc-sul-focem>. Acesso em 15 de maio de 2019.

MERCOSUR. **Protocolo De Adesão Da República Bolivariana De Venezuela Ao Mercosul.** Disponível em:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006_protocolo_pt_adhesionvenezuela.pdf . Acesso em: Acesso em 29 abril 2019

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 03/07. Disponível em

<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf>. Acesso em 08 fev. de 2019.

MERCOSUL. Plano Estratégico de Ação Social. Disponível em

<http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/plano-estrategico-de-acao-social-do-merc-sul>. Acesso em 10 de fev. 2019.

MERCOSUR. FOCEM 2005-2015. Disponível em

https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_pt.pdf. Acesso em 14 de fev. 2019.

MERCOSUR. CMC/ DEC. N 11/18. Orçamento do FOCEM para 2019. Disponível em https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_011-2018_PT_Or%C3%A7amento%20FOCEM%202019-4.pdf. Acesso em 14 de fev 2019.

MERCOSUR. CMC/DEC. N 12/11. Disponível em http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_012-2011_ES_Plan%20Estrategico%20de%20Accion%20S.pdf. Acesso em 10 fev 2019.

MERCOSUR. **O Mercosul Aprova Mais Recursos Para Projeto Focem Sobre Biotecnologias Aplicadas À Saúde, Destinados À Luta Contra O Covid-19**. Disponível em <https://focem.mercosur.int/pt/noticia/o-mercossul-aprova-mais-recursos-para-projeto-focem-sobre-biotecnologias-aplicadas-a-saude-destinados-a-luta-contra-o-covid-19/> Acesso em: 20 set. 2020.

MERCOSUR. **Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)**. Asunción, 2017.

MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/DEC. N° 05/93: ACORDO PARA A APLICAÇÃO DOS CONTROLES INTEGRADOS NA FRONTEIRA ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL DENOMINADO "ACORDO DE RECIFE"**. Disponível em <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC0593p.asp#ACORDO> Acesso em 03 mar. 2021.

MIGRA MUNDO. **Paraguai buscou na imigração uma saída para crise pós-guerra; entenda**. 2020. Disponível em <https://migramundo.com/paraguai-buscou-na-imigracao-uma-saida-para-crise-pos-guerra-entenda/>

MOORE, C. (ed.) **Regional Integration and Social Cohesion**. P.I.E-Peter Lang S.A., Éditions Scientifiques Internationales; 1 edition. 2013.

MRE. **Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. FUNAG. Brasília. 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0489.pdf>

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

OIM. **Evaluation of the MERCOSUR Residence Agreement and its impact on access to migrants' rights**. Migration papers No. 9, 2018. IOM Regional Office in South America, Buenos Aires.

OIM. **Perfil Migratorio de Argentina** 2012. 2013. Disponível em
https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_de_argentina2012.pdf

OIM. **MISSING MIGRANTS**, 2020. Disponível em:
<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>. Acesso em 04 jan 2020.

OIM - Organização Internacional para Migrações. **Panorama Migratorio de América del Sur 2012**. Ciudad de Buenos Aires, 2012. Disponível em:
https://publications.iom.int/system/files/pdf/panorama_migratorio_de_america_del_sur2012.pdf. Acesso em: 7 jun. 2020.

ONUF, N. G. **World of our making: Rules and rule in social theory and international relations**. Columbia, S.C: University of South Carolina Press. 1989.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. DECISIÓN 116 **Instrumento Andino de Migración Laboral**. 1977. Disponível em
<http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/decisiones/Dec116s.asp>

PARLASUR. MERCOSUL financia 37 projetos em regiões menos desenvolvidas do bloco. Disponível em
http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8462/2/parlasur/mercosul_financia_37_projetos_em_regi%F5es_menos_desenvolvidas_do_bloco.html Acesso em 15 de maio de 2019.

PARLASUL. **Mesa Diretora do PARLASUL receberá relatório da Unidade Técnica do FOCEM**. Disponível em
<http://parlamentodelmercosur.org/parlasur/VentanaImprimir.jsp?contentid=8433>. Acesso em 15 de maio de 2019.

PAZ, Domingos. Ruptura democrática no e do Mercosul: a “suspensão” do Paraguai e “adesão” da Venezuela. **Rev. Política Externa**. Vol. 21 nº 3 - Jan/Fev/Mar 2013

PELLEGRINO, Adela. **Migración internacional de latinoamericanos en las Américas**. Universidad Católica Andrés Bello. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 1989.

PERROTA, Daniela. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. Em Llenderozas, Elsa (ed.), **Teoría de Relaciones**

Internacionales, pp. 197-252. Buenos Aires: Eudeba. Disponível em https://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio_De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales. Acesso em 18 fev. 2017.

PERROTA, D. V. El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. **Relaciones Internacionales**, (38), 9–39, 2018. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.001>.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a Teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto internacional**, v. 22, jul./dez. 2000, p. 305-335.

PIZARRO, Jorge Martínez y STANG, María Fernanda. **El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana**. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. 2006. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/112/11204805.pdf>

PUTNAM, R. 2007. E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture.” **Scandinavian Political Studies** 30, no. 2 (2007): 137-174.

RAKODI, C. **The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of its Large Cities**. Tokyo: United Nations University Press, 1997 / Rhoda, R. Rural Development and Urban Migration: Can We Keep Them down on the Farm? *International Migration Review* 17: 34-64, 1983.

RAKODI, C. **The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of its Large Cities**. Tokyo: United Nations University Press, 1997 / Rhoda, R. Rural Development and Urban Migration: Can We Keep Them down on the Farm? *International Migration Review* 17: 34-64, 1983.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. The Case of Latin America, vol. 4, pp. 1-16. Dordrecht: Springer.

SALOMON, Mónica and PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 2013, vol.56, n.1, pp.40-59.

SALA, Gabriela Adriana; CARVALHO, José Alberto Magno de. A presença de imigrantes de países do Cone Sul no Brasil: medidas e reflexões. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.25, n. 2, p. 287-304, jul./dez. 2008.

SAID, Edward. **Orientalism**, London: Penguin. 1979.

SANAHUJA, J. A.. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR IN SERBIN, Andrés; DI MARTINEZ, L.; RAMANZINI, H. J. (ed). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe**: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012.

SANDLER, Todd. Demand ans Institutions for Regional Public Goods. In **Regional public goods : from theory to practice**. 2002 : Washington, DC. Disponível em <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Regional-Public-Goods-From-Theory-to-Practice.pdf#page=23> Acesso em: 12 dez 2020.

SCHMITTER, Philippe C.. **A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional**. Lua Nova [online]. 2010, n.80.

SEITENFUS, Ricardo. Considerações sobre o Mercosul. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 16, p. 117-131, set./dez., 1992

SMITH, T. Lynn. Current Population Trends in Latin America. **American Journal of Sociology**. Vol. 62, No. 4 (Jan., 1957), pp. 399-406.

SERBIN, A.; DI MARTINEZ, Laney ; RAMANZINI, H. J. (ed). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe**: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012.

SILVA, Karine de Souza. **Integração regional e exclusão social na América Latina**. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Karine. de S., ROCHA, C. N. M. C. da, & D’Avila, L. (2020). Invisibilizados Na Ilha Do Desterro: Os Novos Fluxos De Imigrantes E Refugiados Em Florianópolis. **Revista Eletrônica Do Curso De Direito Da UFSM**, 15(1), e33488. <https://doi.org/10.5902/1981369433488>

SILVA, Karine de Souza, SILVEIRA, Henrique Martins da e MULLER, Juliana. Santa Catarina no roteiro das diásporas: os novos imigrantes africanos em Florianópolis. **Revista**

Katálysis [online]. 2018, v. 21, n. 02 [Acessado 25 Maio 2020] , pp. 281-292. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n2p281>

SILVA, Karine de Souza; CASTELAN, Daniel R. A thousand nations shaped my face' : Brazil, south-south migrations and community engagement (outreach) in international Relations. **Revista de Extensão**, v. 16, p. 154, 2019.

SILVA, Karine de Souza. A mão que afaga é a mesma que apedreja: Direito, Imigração e a perpetuação do Racismo Estrutural no Brasil. **Revista Mbote**, Salvador, Bahia, v. 1, n.1, p.020-041. jan./jun., 2020. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/mbote/article/view/9381>.

SILVA, Karine de Souza. **Beyond the Borders between North and the South: Towards a Decolonization of Epistemologies and Fields of Research on Mercosur**. Prelo.

SILVA, S. **A Costurando sonhos**. Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo. São Paulo: Paulinas, 1997.

SPIVAK, G.C. **A Critique of Postcolonial Reason**, Cambridge, MA: Harvard University Press. 1999.

SPRANDEL, Marcia Anita. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. **Estud. av.**, São Paulo , v. 20, n. 57, p. 137-156, Aug. 2006 . Disponível http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200011&lng=en&nrm=iso.

STEFONI, Carolina. Panorama de la migración internacional en América del Sur. **Serie Población y Desarrollo** No.123 54 p. CEPAL. 2008. Disponível em <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43584>

STURGIS, P., Brunton-Smith, I., Kuha, J., & Jackson, J. “Ethnic diversity, segregation and the social cohesion of neighbourhoods in London”. **Ethnic and Racial Studies** (14 Oct 2013).

SYLVAIN, Souchaud. **A imigração boliviana em São Paulo**. Deslocamentos e reconstruções da experiência migrante, Sep 2008, Rio de Janeiro, Brazil.

THE GUARDIAN. **Argentina sees migration ban and border wall proposals in immigration row**. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/03/argentina-sees-migration-ban-and-border-wall-proposals-in-immigration-row>. Acesso em 20 de maio de 2017.

- UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). 2016. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em 14 de dez 2019.
- UNIÃO AFRICANA. Acto Constitutivo da União Africana. Disponível em https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_constitutive_act_of_the_african_union_p.pdf. Acesso em 15 de jan. 2020.
- WENDT, Alexander. Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. **International Organization** 46, no. 2 (1992): 391–425. <http://www.jstor.org/stable/2706858>.
- WOLLRAD, Kea. **Conceptual Framework of the RPG Program An Abstract**. Integration and Regional Programs Department Inter-American Development Bank (IDB). 2007.
- YOUNG, R. **Postcolonialism**, Oxford: Oxford University Press. 2003.
- VASCONCELOS, Cláudio Roberto Fóffano. O Comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria. **Revista Brasileira de Economia**. 2003, v. 57, n. 1
- VÁSQUEZ, Mariana; BRICEÑO RUIZ, José. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. **Nueva Sociedad (NUSO em português)** dezembro de 2009, pp. 33-48
- VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2001, v. 44, n. 1.
- ZAIOTTI, Ruben. **Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers**. The University of Chicago Press, 2011.