

THAMIRYS MENDES LUNARDI

A POLÍTICA MIGRATÓRIA DO MERCOSUL: ENTRE DISCURSO E EFETIVIDADE (1991- 2014)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo
Castelán

Florianópolis

2016

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

Lunardi, Thamirys Mendes

A Política Migratória do Mercosul: entre discurso e
efetividade / Thamirys Mendes Lunardi ; orientador, Daniel
Ricardo Castelan - Florianópolis, SC, 2016.

73 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Migrações. 3. Política
Migratória. 4. Mercosul. I. Castelan, Daniel Ricardo. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

A POLÍTICA MIGRATÓRIA DO MERCOSUL: ENTRE DISCURSO E EFETIVIDADE (1991- 2014)

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 01 de junho de 2016.

Prof^a. Clarissa Franzoi Dri

Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelán

Orientador

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior , pela bolsa concedida durante todo o período do mestrado, permitindo que eu me dedicasse exclusivamente à tarefa de pesquisa.

À Universidade Federal de Santa Catarina pelo nosso relacionamento de 20 anos que chega ao fim juntamente com esse mestrado. Em 1996, cheguei à primeira série do Colégio de Aplicação sem saber que nesse *campus* iria aprender tanto sobre mim, sobre a sociedade e sobre o mundo. Que a UFSC continue a propiciar por muitas e muitas gerações um ensino público, gratuito e de qualidade, com responsabilidade social e comprometimento com o que há para além dos muros da universidade. A minha gratidão é eterna, dedicada e vigilante.

Ao meu orientador, professor Daniel Ricardo Castelán, por ter aceitado me orientar já no segundo ano de mestrado, quando eu tinha mais dúvidas do que certezas, mais ansiedade do que calma. Obrigada pela paciência, pelas palavras de apoio e pela disposição. Tenho certeza de que não teria conseguido terminar este trabalho sem sua orientação serena e reasseguradora.

À professora Clarissa Franzoi Dri, pela presença na banca de qualificação e de defesa e pelas preciosas e generosas contribuições.

À professora Marília Bortoluzzi Severo, por aceitar participar da banca e pelas proveitosas discussões durante a disciplina de integração regional, assim como pelos comentários no artigo final da disciplina.

À professora Gláucia Assis, por ter acolhido a mim e a minha pesquisa; e por tão gentilmente aceitar sair de sua área de estudo para participar da banca de qualificação e de defesa. Muito obrigada pela disponibilidade e pelas oportunidades.

Ao grupo querido do Observatório das Migrações do Estado de Santa Catarina que me ensinou tanto. Em especial ao companheiro Luís Felipe Magalhães Aires, pela generosidade notável.

À Mariana Davi e à Roberta Zandonai, mulheres fortes e iluminadas que fizeram do espaço do mestrado um lugar mais doce e leve, sem deixar de me ensinar que o nosso lugar é na luta: por uma sociedade mais justa e por uma vivência mais orgânica com nós mesmas, nossas limitações e nosso potencial.

Às mulheres que fazem qualquer experiência individual possível pela existência e pelo apoio. São elas mulheres que me inspiram, me emocionam e me são fortaleza: Ada Bogliolo, Helena Kleine, Mariana Coelho e Patrícia Cesa; e, em especial, à Marina Caume, pela companhia e companheirismo diário, constante e generoso. Agradeço também às amigas de CEP carioca: Olga Swiech, Roberta Canheo e Sofia Temer.

Às amigas e aos amigos queridos que fazem parte dessa e de tantas outras trajetórias, conquistas e carnavais. Em especial ao Diego Chagas e ao Felipe Demetri, pela presença, apoio e cervejas.

A minha família, pelo amor e suporte incondicional.

À Tamara, por ser minha irmã honorária, por ser “o que o meu médico receitou”.

À Geovana e Jucelito: tios, padrinhos e segundos pais. Pelo apoio, pela cobrança e pela preocupação. Aprende-se e vive-se pelo exemplo, obrigada por se preocuparem com que eu tenha nada além do melhor: vivências e exemplos.

À Clarinha que já tem tudo o que de melhor carrego em mim e ainda assim me motiva a tentar ser uma pessoa melhor todos os dias - por ela e com ela.

Ao Gustavo que, dois anos depois, ainda merece o mesmo agradecimento: por ser “um descanso na loucura” e por acreditar em mim quando eu mesma já não o fazia.

Ao meu pai que me deu uma irmã de presente no meio desse mestrado, que me ensinou a viver com leveza e que reclamou que “tenho muitas opiniões”. Agradeço também por ter me ensinado e incentivado, desde cedo, a nunca deixar de procurar minha ilha desconhecida.

A minha mãe que, além de tudo o que é e representa, constantemente lembrou-me de como (sobre)viver e navegar no ambiente da academia brasileira com humildade e determinação. Agradeço pela revisão dedicada e apaixonada que fizeste deste trabalho. Se, enquanto terminavas tua dissertação, a Thamirys de sete anos, recorrentemente, te importunava perguntando se já havias terminado para podermos brincar, hoje agradeço por me ofereceres todas as condições, materiais e psicológicas, para que eu conseguisse terminar este trabalho. Graças a ti que posso falar: pronto, acabei. Podemos brincar!

Este trabalho é dedicado a todas às mulheres e aos homens migrantes da América do Sul e do mundo, pelas corajosas trajetórias. Que o futuro traga fronteiras menos herméticas e integrações mais abertas.

Que o mundo todo seja de vocês, de nós.

RESUMO

Criado em 1991, o Mercosul, Mercado Comum do Sul, é o mais abrangente projeto de integração regional da América do Sul, reunindo como Estado Parte ou Estado Associado todos os países do continente. Nas últimas décadas, houve um incremento substancial nos fluxos migratórios intrarregionais, representando um aumento nas imigrações da maioria dos países na região. Concomitante a essa tendência, o Mercosul passou a aprovar normas referentes à migração e à circulação de pessoas no interior do bloco, conformando sua política migratória. Com o objetivo então de desenvolver a política migratória do Mercosul, a legislação do Mercosul desde 1991 até a atualidade, combinada com as atas do Foro Especializado Migratório, instância legítima de discussão das migrações dentro do Mercosul, compõem a principal fonte utilizada neste trabalho. Em países como o Brasil, que contam com uma política migratória anacrônica e em dissonância com os direitos humanos, as normas aprovadas no âmbito do Mercosul representam os maiores avanços em matérias de proteção dos direitos humanos dos migrantes. No entanto, apesar das discussões em variados âmbitos e do significativo número de normas aprovadas, e do pródigo discurso do bloco, observa-se que muitas das normas não se encontram vigentes e os discursos não foram traduzidos em práticas e instituições. Assim, o objetivo desse trabalho é questionar e investigar o processo de formação da política migratória do Mercosul, os conteúdos presentes na mesma e o que as normas sobre migração do Mercosul implicam para os imigrantes intrarregionais. Considerando que após 2002 o discurso do Mercosul passou a se mostrar comprometido com os direitos humanos dos migrantes, buscamos identificar ao fim da análise documental que será empreendida, se a prática acompanhou o discurso, com a criação de instituições e políticas que viabilizem a proteção e proteção dos direitos humanos das populações migrantes.

PALAVRAS-CHAVE: Política Migratória. Mercosul. Imigração.

ABSTRACT

Founded in 1991, the Common Market of the Southern Cone, Mercosur, is the most successful example of regional integration in South America. Each and every of the 12 countries that make up the continent is a part of the regional bloc. In the past decades, the migration flows in the continent were increasingly significant, representing the escalation of intraregional migration. At the same time, the Mercosur started to develop agreements regarding migration and people's circulation, creating what would be its migration policy. Intending to look at and understand this migration policy, the main sources will be the legislation passed since 1991 and the meeting's minutes. While in countries like Brazil the current migration policy is anachronistic and in disagreement with international human rights, the legislation passed by the Mercosur represent the most progressive rules in place. Therefore, our main goal is to investigate Mercosur's migration policy, its approval process, and its implementation by the member states. It is important to understand what the norms convey and in what way they impact the migration process in the continent. Despite important advancements being made in the past years, Mercosur's migration policy is not as advanced and progressive as it's portrayed by its speech. Many of the agreements approved are yet to be internalized by the countries, affecting the migrants lives in a limited fashion.

KEYWORDS: Migration policy. Mercosur. Immigration.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CELADE- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CMC – Comissão do Mercado Comum

DUDH – Declaração Universal dos Direitos dos Homens

FEM- Foro Especializado Migratório

FSM – Fórum Social Mundial

FSMM – Fórum Social Mundial das Migrações

FCES – Fórum Consultivo Econômico e Social

GMC- Grupo Mercado Comum

IMDH – Instituto das Migrações e Direitos Humanos

IPPDH – Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul

MERCOSUL- Mercado Comum do Sul

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

PEAS – Plano Estratégico de Ação Social

POP – Protocolo de Ouro Preto

RMI- Reunião de Ministros do Interior

RME – Reunião dos Ministros de Educação

SEM – Setor Educacional do Mercosul

SGT 10 – Sub-grupo de trabalho sobre Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social

SGT 11 - Sub-grupo de trabalho sobre Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social

TA – Tratado de Assunção

TEC- Tarifa Externa Comum

TF – Tríplíce Fronteira

UA- União Aduaneira

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Elementos de Política Migratória.....56

Quadro 2 - As Normas de Política Migratória do Mercosul.....129

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
1 OS DIREITOS, OS SUJEITOS E AS POLÍTICAS: MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E O DIREITO À MIGRAÇÃO.....	29
1.1 A MIGRAÇÃO COMO UM DIREITO?.....	30
1.2 OS SUJEITOS DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS.....	38
1.2.1 Tratamento teórico-conceitual: algumas visões.....	38
1.2.2 Terminologia e classificações.....	41
1.2.3 Política Migratória: entre a securitização e a proteção dos direitos humanos.....	48
2 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS.....	59
2.1 O TRATADO DE ASSUNÇÃO E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE FATORES PRODUTIVOS.....	60
2.2 O PROTOCOLO DE OURO PRETO E A ESTRUTURA DECISÓRIA DO MERCOSUL.	64
2.3 AS FASES DO MERCOSUL: ENTRE O MERCADO E O SOCIAL, ENTRE BENS E PESSOAS	71
3 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA DO MERCOSUL: ENTRE ATAS E NORMAS.....	80
3.1 TRATAMENTO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO ÂMBITO DA REUNIÃO DE MINISTROS DO INTERIOR.....	81
3.1.1 Primeira fase: securitização e controle de fronteiras.....	84
3.1.2 Segunda fase: unificação e aprofundamento do debate migratório.....	91

3.1.3 Terceira fase: alinhamentos políticos e estruturais.....	104
3.1.4 Quarta fase: vigência das normas e plano de ação para cidadania	110
3.1.5 Conclusão da periodização sobre atividade do FEM.....	120
3.2 O TRATAMENTO DA QUESTÃO MIGRATÓRIA FORA DA REUNIÃO DE MINISTROS DO INTERIOR	122
3.3 A POLÍTICA MIGRATÓRIA DO MERCOSUL: ENTRE PROPOSIÇÃO E EFETIVIDADE.....	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS.....	161

INTRODUÇÃO

Vivemos na “era das migrações” (CASTLES; HASS; MILLER, 2013, p. 3). Os autores nomearam de “era das migrações” seu mais abrangente estudo sobre as migrações internacionais, por reconhecerem a centralidade das migrações internacionais na atualidade. Esse argumento não implica dizer que as migrações são algo novo na história, mas sim que após 1945 e com notável intensificação a partir da década de 80 os movimentos migratórios envolvem todas as regiões do mundo e a mobilidade foi facilitada pelas tecnologias de transportes e comunicação (CASTLES; HASS; MILLER, 2013). Esse crescimento nos fluxos migratórios nas últimas décadas teve seu auge no início de 2016, quando as Nações Unidas anunciaram que o número de imigrantes havia atingido a marca recorde de 244 milhões de pessoas (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

O Mercosul¹, Mercado Comum do Sul, está inserido nessa tendência mundial ao observarmos² a intensificação dos fluxos migratórios intrarregionais na América do Sul nas últimas décadas. Houve um aumento de imigrantes em quase todos os países do bloco, sendo que parcela significativa desses imigrantes são provenientes de países pertencentes ao próprio Mercosul. A imigração de nacionais de países pertencentes ao Mercosul em outros países do bloco cresceu consideravelmente a partir da década de 1990 e, em muitos casos, a imigração de mercosulinos é maior do que a imigração de nacionais de

¹ Criado em 1991 por Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, o Mercosul se propôs a almejar o estabelecimento de um Mercado Comum, com a livre circulação de bens, mercadorias e fatores produtivos (MERCOSUL, 1991).

² Apesar de reconhecer a importância de apresentar dados sobre a intensificação dos fluxos migratórios no continente sul-americano, preferimos não incluí-los no trabalho, uma vez que o tratamento da questão migratória do ponto de vista quantitativo é um desafio aos pesquisadores, enquanto diferentes metodologias afetam sensivelmente os resultados e a própria condição de alguns migrantes de invisibilidade para contagens oficiais. Geralmente, os dados sobre migração consideram apenas os migrantes regulares, com a residência temporária ou permanente, não alcançando os indocumentados, privando uma estimativa acerca do número total de pessoas nos países. Sobre os censos nacionais, o próprio relatório da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CELADE) pontua que os dados não são precisos no dimensionamento do fenômeno migratório intrarregional, pois, além de não acompanharem a dinamicidade desses eventos, possuem limitações inerentes à confiabilidade dos dados censitários dos países.

países do resto do mundo³. Apesar do Brasil ser o país com maior população e território do continente sul-americano, é a Argentina o país que mais imigrantes recebe no continente.

Com a chegada do século XXI, os fluxos se intensificaram e passaram a representar significativas porções dos contingentes migratórios de cada país. Entre 2000 e 2013, houve um aumento de quase um milhão de pessoas no total de imigrantes recebidos pelos cinco Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela). As imigrações nos países cresceram quando comparados os dados de 2000 e os de 2010, e a imigração entre os países do Mercosul acompanhou esse crescimento. De forma geral, os países do Mercosul compartilham algumas tendências migratórias similares. Países de histórica imigração, a proliferação de governos autoritários na região, a partir da década de 1960, por conta de perseguição por motivações políticas e o regime de terror de estado forçou a saída de nacionais dos países em busca de proteção. Enquanto os regimes ditatoriais se aproximavam do fim e se fazia a transição para regimes democráticos, a economia sul-americana apresentava sinais de recessão, promovendo uma contração dos mercados de trabalho e orientando uma parcela da mão-de-obra em direção a países desenvolvidos, como Estados Unidos, Portugal e Espanha. No entanto, nos primeiros anos do século XXI houve uma reorientação dos padrões migratórios para os países vizinhos ou próximos da região. Esse fato ocorreu por uma conjunção de fatores: o crescimento das economias sul-americanas e da paulatina redução dos níveis de pobreza e desigualdade social da região aliados à desaceleração da imigração para países desenvolvidos. As sociedades desenvolvidas, sobretudo aquelas que se constituíram nas últimas décadas como lugares de preferência para imigração sul-americana, parecem haver perdido a capacidade de atrair e integrar as populações de imigrantes, principalmente por conta da crise financeira de 2008 e do

³ Por exemplo, na Argentina, no Chile, no Paraguai e na Venezuela mais de 70 por cento dos imigrantes são de países pertencentes ao Mercosul. Os países com menor número percentual de imigrantes da região são Peru, Uruguai e Brasil. Os dados utilizados neste trabalho foram consultados nas seguintes fontes: MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2013; OIM, 2012, 2015.

recrudescimento das políticas migratórias, cada vez mais restritivas e securitárias.

Em um contexto no qual os países desenvolvidos do hemisfério norte fecham suas fronteiras para imigrantes e refugiados e apartam cada vez mais a proteção dos direitos humanos de suas políticas migratórias, os blocos de integração e os países em desenvolvimento passam a se tornar opções e esperanças de um tratamento mais humanitário da questão migratória. Para os próprios países da região, a política migratória do Mercosul se apresenta como a opção mais avançada, uma vez que poucos países atualizaram suas políticas migratórias recentemente, seguindo o exemplo de Argentina e Uruguai. Tomando o caso do Brasil⁴ como exemplo, ainda vigora no país o Estatuto do Estrangeiro que outorgado no contexto da ditadura civil-militar de 1964, traz o imigrante como um “estrangeiro” e como sujeito da doutrina de segurança nacional. Assim, o aparato institucional e legislativo brasileiro não é preparado para a recepção de imigrantes em seu território, falhando em oferecer um tratamento adequado à condição humana dos migrantes.

A normativa vigente no Brasil, no que tange à matéria migratória, data de 1980, período do governo civil militar que governou o país de 1964 a 1985. Assinada pelo General João Figueiredo, o Estatuto do Estrangeiro, como é intitulada a Lei 6.815/1980, orienta a política migratória brasileira, dispondo sobre a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros do país, e está desatualizada e em dissonância com a Constituição Federal de 1988 e com a proteção dos direitos humanos. A lei reproduz ideias do período ditatorial militar, sendo regida pela lógica da segurança nacional, compreendendo o imigrante como estrangeiro e como ameaça à segurança do país. Os militares que comandavam o país temiam a entrada e a interferência de estrangeiros

⁴ Está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2516 de 2015 (PL 2516/2015) que busca instituir uma nova lei de migração para o Brasil. O PL 2516/2015 é decorrência do Projeto de Lei do Senado PLS 288 de 2013, proposto pelo Senador Aloysio Nunes. A tramitação entre as casas do Congresso acarretou em mudanças sensíveis no texto da lei que apesar de alguns avanços é ainda criticada pela ausência de um tratamento adequado aos imigrantes. Sobre isto ler: TIMOTEO (2015a, 2015b).

contrários ao regime e defensores da ordem democrática. Assim como o Brasil, outros países da América do Sul, como o Chile, ainda sustentam políticas migratórias retrógradas, encontrando no ambiente das experiências da integração regional sul-americana um ambiente mais próspero de discussão.

Por conseguinte, frente ao contexto apresentado, a política migratória do Mercosul e seus desdobramentos recentes, se apresenta como um objeto de pesquisa relevante não apenas pelo incremento da imigração intrarregional no bloco, o que já justificaria o debruce sobre a questão, mas também pela possibilidade e oportunidade do Mercosul oferecer alternativas ao gerenciamento da política migratória de forma inovadora e em consonância com a proteção dos direitos humanos dos migrantes.

Acompanhando o desenvolvimento institucional do bloco, desde 1997 a temática da gestão da política migratória passou a fazer parte da pauta de instâncias do Mercosul, ainda que de forma bastante incipiente nos primeiros anos, gerando documentos e normativas que conformam a política migratória do bloco. Essa política migratória orienta o tratamento de imigrantes dentro do bloco e se relaciona com importantes questões fundacionais do Mercosul, como a instituição do Plano de Ação da Cidadania do Mercosul de 2010 e a livre circulação de pessoas dentro do bloco. Em 2002, foi assinado o Acordo sobre Residência para Nacionais de Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile, significando um momento de inflexão na política do Mercosul ao facilitar os processos de residência temporária e definitiva para os nacionais dos Estados subscritos. O Acordo foi um importante avanço na proteção dos direitos humanos dos migrantes dentro do bloco e representante de uma nova fase no tratamento da política migratória do Mercosul. Em 2003, foi criado o Foro Especializado Migratório, o FEM, que se tornou o principal espaço de articulação e discussão de questões relativas à migração, terminando anos de discussões atomizadas.

Assim, considerando esse marco temporal e frente à intensificação das migrações intrarregionais e à crescente importância da

questão migratória para os blocos de integração regional, parece-nos válido **investigar o processo de formação da política migratória do Mercosul, os conteúdos presentes na mesma e o que as normas sobre migração do Mercosul implicam para os imigrantes intrarregionais.** Considerando que após 2002 o discurso do Mercosul passou a se mostrar comprometido com os direitos humanos dos migrantes, pretendemos identificar ao fim da análise documental que será empreendida, se a prática acompanhou o discurso, com a criação de instituições e políticas que viabilizem a promoção e proteção dos direitos humanos das populações migrantes.

Para atingir tais objetivos serão recompiladas e analisadas as atas das reuniões que abordaram a temática e as legislações aprovadas. A legislação do Mercosul, desde 1991 até a atualidade, combinada com as mais de 80 atas do Foro Especializado Migratório (FEM), instância designada para a discussão da gestão de políticas de migrações dentro do Mercosul, compõem a principal fonte de pesquisa utilizada neste trabalho.

Em países como o Brasil, que possuem uma política migratória anacrônica e retrógrada, as normas aprovadas no âmbito do Mercosul representam os maiores avanços em matérias de proteção dos direitos humanos dos migrantes. Pensando para além do âmbito regional, também, diante de políticas migratórias crescentemente securitárias e excludentes sendo implementadas em países do hemisfério norte, os países e os blocos de integração de regiões em desenvolvimento podem ser apresentadas como alternativas para um tratamento político das migrações internacionais fundado na proteção dos direitos humanos dos imigrantes. Assim, nesse contexto, importa questionar, ao longo deste estudo, a consonância da política migratória do Mercosul com a defesa e a promoção dos direitos humanos a partir da compreensão da migração como um direito humano.

Importantes trabalhos já se detiveram a apresentar e desenvolver sobre a temática do Mercosul e das migrações e também sobre a política migratória do Mercosul. Algumas obras ofereceram

panoramas sobre os fluxos migratórios na região (DÍAZ, 2006; VICHICH, 2005), focando nos dados numéricos e nas características desses fluxos. No que tange especificamente às políticas migratórias, os estudos apresentaram enfoques variados. Os trabalhos mais abrangentes, que se propõem a discutir a política migratória do Mercosul (GAINZA, 2013; ZAMORA; GAINZA, 2014; ZURBRIGGEN, 2010), tendem a possuir um foco fragmentado, explorando a política migratória de cada um dos países pertencentes ao bloco. Esses estudos são de grande relevância ao permitirem a comparação entre as políticas de cada país e a importância atribuída às normas do bloco nesse contexto. Muitos trabalhos são de estudiosos argentinos que investigam tanto o protagonismo da Argentina na discussão sobre a política migratória do Mercosul, mas também, uma vez que o país é principal receptor de imigrantes na região, demonstrando maior interesse na compreensão do fenômeno migratório (NOVICK, 2014; OIM, 2012; CERNADAS; ASA, 2014). Estudos também foram desenvolvidos focando na circulação de pessoas e trabalhadores e na mobilidade espacial dentro do bloco (PATARRA; BAENINGER, 2006; MODOLO, 2015; CAMARGO, 2010). Explorando a interdisciplinaridade do assunto, estudos investigaram a questão migratória a partir da integração regional (BARALDI, 2014; COUTINHO, s.d.; AMARAL; SILVA, 2012). Trabalhos que utilizaram as mesmas fontes que este estudo, focando na análise das atas do Foro Especializado Migratório e dos documentos aprovados pelo bloco, enfatizam diferentes pontos, como o entendimento a partir das políticas públicas (CULPI, 2015) e a análise a partir da participação da Argentina (NICOLAO, 2014; 2015).

Assim, este estudo será estruturado em três capítulos. O primeiro, intitulado Os direitos, os sujeitos e as políticas: migração internacional e o direito humano à migração apresenta conceitos que serão utilizados no decorrer do trabalho, buscando discutir a importância da compreensão da migração como um direito. Consideradas as polêmicas, nuances e delicadezas do tema, urge localizar o trabalho em seu entendimento da questão migratória e de sua intrínseca, e necessária, relação com os direitos humanos. A discussão sobre a literatura acerca da política migratória se faz premente, não apenas ao permitir que

estabelecemos os elementos que serão considerados como constituintes da política migratória do Mercosul, mas também inserindo o debate sobre a securitização de políticas migratórias e custo das mesmas para o debate sobre os direitos humanos dos imigrantes e da noção da migração como um direito.

No segundo capítulo, intitulado O Desenvolvimento Institucional do Mercosul e a Livre Circulação de Pessoas, pretendemos apresentar informações necessárias sobre o Mercosul e sua trajetória como bloco de integração regional. Ao não incluir explicitamente a livre circulação de pessoas, o Tratado de Assunção (TA), de 1991, documento constitutivo do Mercosul, abre espaço para a discussão sobre o objetivo de instituir a livre circulação de pessoas no interior do bloco. Enquanto o TA expôs os objetivos do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto (POP), de 1994, delineou a estrutura institucional do bloco, se constituindo importante documento para este estudo, na medida em que permite a compreensão da estrutura decisória e organizacional do Mercosul, auxiliando na localização hierárquica das instâncias a serem utilizadas no trabalho. Por fim, em sua história, o Mercosul passou por muitas fases, que ditaram ou acompanharam o desenvolvimento de algumas questões migratórias. O breve relato das fases atravessadas pelo Mercosul nos últimos 25 anos, procura apontar as características e limitações atuais do bloco.

Intentando delinear e apresentar qual é a política migratória do Mercosul e como ela foi construída, o terceiro capítulo intitulado A construção da política migratória do Mercosul: entre atas e normas tem início com a análise das atas do Foro Especializado Migratório (FEM), instância do Mercosul designada para debater questões concernentes à migração. O FEM tem a compilação de suas atas em uma memória institucional, o que será a principal fonte desta seção, compreendendo o período de 1997 a 2014. Ao descrever os principais conteúdos das normas e das atas, nos propomos a sistematizar em fases de modo que permita compreender as diferentes tendências presentes no desenvolvimento da política migratória do bloco, auxiliando o entendimento não apenas da formação da mesma, mas também os

objetivos que pretendia alcançar. Entendendo que a questão migratória é interseccional e abrange diversas questões políticas, nos deteremos a investigar o que outras instâncias e órgãos do Mercosul discutiram sobre a temática, analisando os documentos resultantes. Com a análise das atas e dos documentos realizada, pretendemos apresentar um quadro com todas as normas do Mercosul que conformam sua política migratória, com o intuito de verificar se as mesmas se encontram vigentes ou não. A partir da análise desse quadro, poderemos partir para a última seção deste estudo que é análise da política migratória do Mercosul que se encontra vigente atualmente e o que ela representa para os imigrantes. Com essa análise, queremos responder não apenas qual é a política migratória em curso no Mercosul, mas também se esta produz efeitos para além dos discursos e de suas diretrizes, e também se a mesma corresponde à defesa dos direitos humanos, como é celebrado. Intentaremos observar se a política migratória do Mercosul não é marcada por avanços limitados pela própria institucionalidade do bloco, nesta difícil tarefa que é discutir a política migratória em um bloco de integração regional, é marcado por significativos desafios políticos, sociais e institucionais.

1 OS DIREITOS, OS SUJEITOS E AS POLÍTICAS: MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E O DIREITO HUMANO À MIGRAÇÃO

As migrações internacionais são tema de crescente importância no cenário internacional e doméstico, representando um tema estratégico nas relações internacionais no século XXI (REIS, 2011). Em 2015, a Europa sentiu o impacto e o sofrimento da crise humanitária de refugiados, uma vez que os países responsáveis por receber o maior número de refugiados, como Turquia, Líbano, Jordânia e Paquistão já haviam atingido o limite de suas capacidades e fecharam suas fronteiras para perseguidos e atingidos por conflitos bélicos e/ou regimes autoritários da Síria, Afeganistão, Iraque, Eritreia, Somália e Líbia. O número de refugiados atingiu recordes que haviam sido pela última vez vistos durante a segunda guerra mundial. Para além dos deslocamentos forçados, as migrações voluntárias também alcançaram cifras recordes, demonstrando a necessidade de se repensar as políticas migratórias e de acolhimento e o estado atual do capitalismo de mercado. Nas últimas décadas, as migrações internacionais, impulsionadas pelo avanço da globalização e da facilitação dos meios de transporte e de comunicação, têm preenchido um espaço importante na agenda de discussões internacionais, com as inquietações que provocam seus muitos conexos e multidimensionais fenômenos (PIZARRO, 2011), no sentido que as migrações internacionais não obedecem um único padrão ou se apresentam de uma única forma, alijadas de outros processos.

Migração é um tema controverso e em disputa, carregado de significados políticos que exige que as análises estejam cientes das dificuldades e necessidades da temática, tanto quanto das subjetividades e vulnerabilidades inerentes. Para tal, neste primeiro capítulo, apresentaremos a visão sobre migrações internacionais que será adotada, a qual será utilizada para auxiliar o desenvolvimento das análises e reflexões nos capítulos seguintes. Inicialmente, iremos refletir sobre as migrações internacionais e uma visão do processo que priorize, promova e proteja a migração como um direito humano. Em segundo lugar,

concentraremos nossa atenção nas diferenciações entre variadas categorias migratórias, primando para o fato de que como sujeitos de direitos a precisão das terminologias é essencial e um ato político. Por fim, uma vez que a análise da política migratória do Mercosul é o objeto deste trabalho, realizaremos uma revisão sobre os estudos já efetuados sobre política migratória, com vistas a delinear a visão que norteará o presente estudo.

1.1 A MIGRAÇÃO COMO UM DIREITO?

Atualmente, no ano de 2016, não há qualquer previsão legal que proteja o direito de imigração ou que o considere como um dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos dos Homens (DUDH), de 1948, principal documento versando sobre direitos humanos de normativa internacional, recepciona, em seu artigo 13, o direito de toda pessoa abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu (ONU, 1948). Em poucas palavras, é assegurado às pessoas, independente de nacionalidade ou etnia, o direito à emigração. O artigo seguinte, por sua vez, agasalha o direito de proteção e asilo em outros países, em casos de perseguição. Assim, é garantido a todas as pessoas o direito ao refúgio e ao asilo, assegurado apenas em caso de temor justificado. O artigo 15 garante, a todas as pessoas, o direito de possuir uma nacionalidade. O tratamento da migração e movimento transfronteiriço de pessoas na DUDH é limitado a esses três artigos que são transcritos a seguir.

Artigo XIII:

1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.

Artigo XIV:

1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

Artigo XV:

1. Todo homem tem direito a uma nacionalidade.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

(ONU, 1948)

Apesar dos direitos elencados nos artigos, não há, no entanto, a proteção explícita do direito à imigração. Aos imigrantes é facultado o direito de sair de seus países, de ter uma nacionalidade e de buscar asilo em caso de grave atentado à segurança. Ainda que esses direitos sejam delineados e assegurados, o documento não se ocupa com as especificações das *obrigações* dos Estados em conceder entrada a imigrantes, para defender o direito de asilo e para permitir que a cidadania a estrangeiros residentes e habitantes seja efetivada (BENHABIB, 2005).

O não-reconhecimento do direito à imigração é patente no direito internacional. Os documentos internacionais, que tangenciam a questão, limitam-se a abordar o imigrante quando este já existe, por exemplo, na Convenção das Nações Unidas para a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, de 1990. Depreende-se, então, que os instrumentos internacionais de direitos humanos reconhecem a agência dos migrantes e que esses são sujeitos de direitos e devem ser respeitados, independente de onde residem e de qual *status* desfrutam, estando eles em condições de regularidade administrativa ou não. Há o direito à emigração, isto é, o direito de deixar um país, mas não o direito à imigração, o direito de adentrar um

outro país. Apesar do carácter transfronteiriço desses direitos, a declaração assegura a soberania dos Estados individuais: “assim, uma série de contradições internas entre direitos humanos universais e soberania territorial são construídas diretamente na lógica do documento de direito internacional mais abrangente do mundo” (BENHABIB, 2005, p. 674).

Ainda que não exista o direito à migração assegurado como um direito fundamental, todos os imigrantes são protegidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os Estados estão obrigados, especialmente em razão do princípio da não discriminação, a respeitar os direitos humanos dos imigrantes. Além disso, conforme estabelecido no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, os Estados são responsáveis por todas as pessoas que se encontram em seu território, sejam elas nacionais ou não, em situação regular ou não. Isso exige que os Estados garantam condições de realização e proteção dos direitos humanos dos imigrantes. No entanto, apesar da existência desse princípio, ele não é traduzido no *animus* que impera no direito internacional quando se trata de imigrantes. A questão da regularidade da entrada e da legalidade se sobrepuja à proteção dos direitos humanos dos imigrantes, sendo naturalizada, pelo direito internacional, a condição irregular, na qual a pessoa imigrante é posta e permanece em um limbo político, social e geográfico.

Assim, por essa amplitude, a migração é cada vez mais reconhecida como uma questão que necessita de uma abordagem global e de respostas coordenadas. Os Estados não estão apenas discutindo questões de migração em nível bilateral, mas também em nível regional e ultimamente em arenas globais, como o Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM), um dos processos temáticos decorrentes do Fórum Social Mundial (FSM), o qual ocorreu, pela primeira vez, em Porto Alegre no ano de 2001, por iniciativa dos movimentos sociais, organizações não-governamentais, sociedade civil, pastorais sociais e ativistas em defesa da vida. O próximo encontro do FSMM será em 2016, na cidade de São Paulo com o tema: “Migrantes: construindo alternativas frente à desordem e à crise global do capital”. Durante a última edição do evento, realizado em dezembro de 2014, na África do

Sul, foi declarada a defesa do valor da migração como um direito humano⁵. A lógica da proteção dos direitos humanos dos imigrantes não é recente ou inédita, porém, o que não encontra amparo é a defesa da escolha e da condição de migrante; escolha essa muitas vezes pautada por questões que escapam ao alcance e ao arbítrio dos individuais. O resultado obtido pelo FSMM é inovador ao entender a migração como um direito humano, uma vez que a Declaração Universal de Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros instrumentos internacionais⁶, como já apresentado anteriormente, não abarcaram explicitamente o direito humano à imigração.

A própria titularidade de direitos humanos aos imigrantes, mesmo que não seja novidade e tenha sido progressivamente aprofundada nas últimas décadas, ainda é um ponto de tensionamento entre o regime de direitos humanos internacional e a soberania dos Estados. Comparativamente, quanto à implementação, a proteção dos direitos humanos dos imigrantes é limitada e incipiente se comparada a outros grupos e situações de vulnerabilidade. Apesar da declaração dos Estados em promover os direitos humanos dos imigrantes, são persistentes as práticas, normativas e espaços institucionais nacionais que não incluem a proteção dos direitos humanos em suas legislações e políticas migratórias (CEPAL, 2006). Entendendo que a interpretação do migrante como titular de direitos humanos é um imperativo lógico, avançamos na discussão, então, acreditando que não é suficiente o reconhecimento da titularidade dos direitos dos imigrantes apenas quando esses já estão caracterizados como imigrantes, assim já havendo cruzado a fronteira de seu destino final, seja de forma regular ou irregular. É premente reconhecer a própria imigração como um direito, desta feita promovendo proteção, respeito e garantia aos direitos humanos dos imigrante

⁵ Sobre os encaminhamentos e discussões do Fórum Social Migratório ver: VERONEZI, R. Fórum Social Mundial quer que migração seja declarada um direito humano. DW, 9 dez. 2014. Disponível em: <http://www.dw.de/fórum-social-mundial-quer-que-migração-seja-declarada-um-direito-humano/a-18117484> Acesso em: 19 mai. 2015.

⁶ Outros instrumentos internacionais que sucederam a Declaração também dispuseram sobre o direito a migração. Entre eles o: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, em seu artigo 12; o Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos) de 1992 em seu preâmbulo e artigo 22.

Ao se negar o direito à migração, abre-se espaço para interpretações restritivas de políticas migratórias e de tratados internacionais e amplia-se a possibilidade de aprofundamento das vulnerabilidades dos migrantes. O direito de imigração esbarra diretamente na posição dos Estados de controle limitativo de suas fronteiras, promovendo o crime organizado, o tráfico internacional de pessoas e a exclusão social. Não há, nesse processo, a proteção dos direitos humanos dos imigrantes durante seu trajeto até seu destino final e entrada no país de destino, promovendo a proliferação de tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes. Os direitos humanos, assim, perdem suas características essenciais, deixando de ser indivisível e universal. Enquanto, no início do século XXI, estão cada vez mais inexistentes as fronteiras para as circulações de mercadorias, bens e capitais, aumentam as barreiras para o trânsito daqueles não desejados pelos Estados e pela economia internacional. Dessa forma, não é surpreendente que inconsistências e arbitrariedades decorram daí. O direito de migrar que existe atualmente, regido pelo paradigma da segurança nacional e da lógica do mercado, é classista e seletivo, traduzido por iniciativas dos Estados de atrair mão-de-obra *superqualificada* ou capital estrangeiro. Há, assim, grande necessidade de uma maior e genuína cooperação internacional para assegurar assistência e proteção a todos os migrantes e aos membros de suas famílias, uma vez que os números estão em rápida ascensão e amalgamando fluxos de variadas complexidades e especificidades.

Enquanto o migrante é o principal sujeito jurídico afetado pela política migratória, a mesma é resultado de uma decisão soberana do Estado, assim como é a caracterização daquelas pessoas que adentram o seu território. O direito de um Estado dizer quem está autorizado ou não a adentrar e permanecer em seu território é, indisputavelmente, um princípio do direito internacional, tendo a soberania e a autodeterminação como marcos importantes na construção do Estado nacional na contemporaneidade. A transformação de um estrangeiro em imigrante irregular é um processo político, comandado pelo Estado. É a política migratória que vai definir através de leis, quem pode entrar, permanecer e se manter regular no território em questão. Os migrantes

cruzam fronteiras que os Estados criaram para coordenar e controlar movimento, definir soberania e estabelecer filiação (*membership*) (ZOLBERG, 1999). Dessa forma, o Estado tem um papel importante em conformar a migração a partir da regulação de categorias e fluxos específicos, estabelecido em um amplo espectro de critérios (objetivo socioeconômico, atributos culturais etc.) (ZOLBERG, 1999). Reconhecer a importância do Estado não significa afirmar que ele é *necessariamente* o fator mais relevante na formação e na manutenção dos fluxos. As migrações internacionais não têm como causa exclusiva as ações dos Estados, ainda que por meio de suas políticas ajude a moldar a forma que os fluxos adquirem, pois também ao aceitarem ou recusarem a entrada de pessoas, estarão afetando outro Estado.

É a soberania dos Estados que permite que os mesmos regulem suas fronteiras e selecionem quem irá adentrar seus territórios. Reis (2004) informa que a autonomia do Estado no campo das migrações é uma das principais características do direito internacional tradicional. Dentro desse paradigma, o indivíduo é um não-sujeito, isto é, não existe. Internacionalmente, são os Estados que se relacionam entre si, ou seja, não há uma relação entre indivíduos de uma determinada nacionalidade e Estados de outra. Vale destacar aqui a importante contribuição de Hannah Arendt (1989) a esse respeito sublinhando que a soberania se apresenta em seu estágio e estado mais absoluto quando concerne questões de emigração, naturalização, nacionalidade e expulsão. Assim, enquanto se fala sobre a crise atual do Estado-Nação como o conhecemos, territorialmente circunscrito, e o possível fim do Estado-Nação, os acontecimentos contemporâneos mostram uma realidade mais complexa, uma vez que o monopólio sobre o território é exercido através de políticas de migração e cidadania. Benhabib (2005) aponta que todos os apelos para o desenvolvimento de concepção pós-westphaliana de soberania são vazios se não endereçarem também a regulação normativa do movimento de pessoas através de fronteiras territoriais. De um ponto de vista normativo, de acordo com Benhabib (2005), as migrações transnacionais trazem à tona o dilema constitutivo que se encontra no núcleo das democracias liberais: entre as reivindicações de autodeterminação soberana, por um lado, e adesão aos

princípios universais de direitos humanos, por outro. É a tensão entre o particular e o universal nas democracias liberais contemporâneas, a partir daquilo que denomina Benhabib (2005) de “o paradoxo da legitimidade democrática”, constitutivo das democracias modernas: as afirmações da autodeterminação soberana e dos princípios dos direitos humanos. Nesse sentido, dialoga a autora com Arendt, entendendo que os direitos humanos pressupõem a cidadania não como um meio, mas como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substancialmente a condição humana, já que o ser humano privado de suas qualidades acidentais, seu estatuto político, é privado de sua qualidade substancial: ser tratado pelos demais como semelhante e de viver em pluralidade. Desta feita, os direitos humanos são um princípio para informar a cidadania, e não um meio. Não pode haver humanidade sem cidadania, caso contrário, os perigos de rompimento com os valores democráticos e a possibilidade de retorno à ruptura dos totalitarismos tornam-se ameaças presentes (ARENDR, 1989; 2010).

Uma das questões contemporâneas mais prementes, no entanto, é o acesso aos direitos de cidadania ou à obtenção dos direitos políticos por não-membros. Os direitos de cidadania, atualmente, devem ser relocados em um contexto transnacional. Não existe apenas uma tensão, mas muitas vezes uma contradição expressa entre as declarações definitivas de direitos humanos e as reivindicações de soberania dos Estados para controlar as suas fronteiras e para o controle da qualidade e quantidade de pessoas admitidas. Não há soluções fáceis para os dilemas colocados por esses compromissos duplos. O conceito de cidadania no Estado moderno, segundo Benhabib (2005), pode ser analiticamente dividido em três componentes: a identidade coletiva dos cidadãos ao longo das linhas de linguagem compartilhada, religião, etnia, história comum e memórias; os privilégios políticos, no sentido do acesso aos direitos de autonomia pública; e a titularidade de direitos sociais e privilégios. Benhabib argumenta que cada vez mais testemunhamos uma desagregação (*unbundling*) desses componentes, significando a possibilidade de direitos de participação política sem, todavia, compartilhar de uma identidade comum à maioria; o acesso a direitos sociais e benefícios sem compartilhar da autodeterminação e sem ser um

nacional. Benhabib utiliza dessa explicação para introduzir a desagregação da cidadania na União Europeia, para cidadãos do bloco europeu de integração regional mais abrangente. Enquanto as fronteiras se abrem e o acesso à cidadania é relaxado a todos os nacionais de países da União Europeia, as fronteiras se fecham e a cidadania se torna um fim muitas vezes inalcançável para nacionais de terceiros países, externos à União Europeia, como veremos mais a frente. Concluindo, então, que a desagregação da soberania significa o escapamento do poder público a partir da competência da autonomia pública dos cidadãos, a desagregação da cidadania significa a extensão da autonomia pública para aqueles que não a possuíam anteriormente.

Ainda que essa conceituação de cidadania de Benhabib lance luz sobre o debate contemporâneo sobre os desafios à cidadania e à soberania, o conceito de soberania empregado nessas análises é o de Weber (1999), entendendo o Estado contemporâneo “como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território (...) reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física” (WEBER, 1999, p. 56). E desta feita, a soberania autoriza outros monopólios do Estado, como o monopólio de legitimidade da mobilidade e também o monopólio sobre a própria identidade do indivíduo, sua nacionalidade. Essa aceitação da concepção weberiana de soberania faz com que seja um princípio de direito internacional, com poucas exceções como o regime internacional de refugiados, o direito do Estado de controlar a entrada e a saída de seu território.

Nesse sentido, as políticas de nacionalidade e imigração estão intimamente ligadas, e conseqüentemente, à nacionalidade também, uma vez que na modernidade aquela está subordinada a esta. A cidadania é o *status* jurídico daqueles que entre os nacionais atendem a condições especiais, como idade, e formam um outro vínculo político com o Estado, incluindo direitos e deveres específicos. Assim, a nacionalidade é mais abrangente, incluindo os menores e os incapazes, que não são abrangidos pelo instituto da cidadania (DEL’OMO, 2004, p. 20).

1.2 OS SUJEITOS DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

1.2.1 Tratamento teórico-conceitual: algumas visões

Ainda que o direito à imigração não encontre amparo nas normas de direito internacional, os imigrantes são pessoas e titulares de direitos humanos, devendo ter seus direitos fundamentais resguardados no país de destino. O Estado receptor definirá políticas acerca da entrada, permanência e saída dos imigrantes e emigrantes em seu território, conformando uma política migratória. E, assim, entendendo que o objeto deste trabalho é a política migratória do Mercosul e que os sujeitos dessas normas são as pessoas migrantes, é importante estabelecer diferenciações entre as várias modalidades⁷ de migrantes, uma vez que essas variações implicam tratamentos jurídicos e políticos distintos.

É difícil estabelecer uma definição universal de “imigrante”, uma vez que no nível internacional não há consenso sobre os alcances descritivos dessa categorização. O termo migrante por muito tempo foi liberalmente utilizado como abrangendo todos os casos em que a decisão de migrar foi tomada livremente pela pessoa, por razões de *conveniência pessoal* e sem intervenção de um fator externo convincente. As Nações Unidas definem migrante como um indivíduo que tenha residido em um país estrangeiro por mais de um ano, independentemente das causas, voluntárias ou involuntárias, e os meios, regulares ou irregulares, usados para migrar. Sob essa definição, os que viajam por períodos mais curtos como turistas e empresários não são considerados migrantes (ONU, 2002).

Assim como a migração, que apresenta variações *multidimensionais*, o mesmo se estende para a caracterização dos sujeitos das migrações internacionais. Não raramente, a figura do migrante internacional é privada da sua dimensão política, implicando políticas públicas e sociais, regras de entrada e discurso que desumanizam a

⁷ Faz-se necessário, aqui, diferenciar entre a modalidade de migração empreendida pelo imigrante e o *status* jurídico que o imigrante irá ter, temporária ou permanentemente, no Estado de destino. Nesse primeiro momento, o objetivo é explorar as modalidades de imigrantes e imigração, e adiante será apresentado um quadro com os *status* de imigrantes no Estado brasileiro.

pessoa migrante e cerceiam o sentido político da migração. Assim, é necessário construir uma análise sob um viés político e não unidimensional (VELASCO, 2012). Essa desumanização e despolitização do migrante internacional faz parte do processo de enxergar os migrantes como ameaças à identidade centrada no Estado-Nação, às capacidades econômicas dos Estados, à ordem social e também às relações internas de interesses e poder. Essa percepção de ameaça, então, é responsável por crescentes atos de xenofobia e preconceito e um maior controle fronteiriço. Como apontado por Spencer (2003), ainda que os motivos dos migrantes e os padrões de movimento sejam *complexos*, os Estados requerem que esses sujeitos entrem por canais que os rotulem, como estudante ou requerente de asilo, trabalhador ou membro de família, temporário ou permanente. Essa rotulação faz parte de um processo de securitização da migração, reflexo direto da compreensão do migrante como um criminoso ameaçando o Estado-Nação.

Nesse cenário, o imigrante é uma figura construída. É uma escolha deliberada dos Estados em relação àquele que será considerado sujeito de normas sobre imigração, uma vez que nem todo estrangeiro é considerado um imigrante (GUILD, 2009), porque ser imigrante significa também uma condição social, do papel que se assume na hierarquia social, que torna muitas vezes um *não cidadão*. Quando sua presença no Estado não é bem-vinda, a condição de não cidadão torna-se ainda mais enfática. Um imigrante cuja a presença não é da vontade do Estado, a partir desse processo de padronizar as entradas e os fluxos, por parte dos Estados receptores, transforma-se em um irregular cuja luta, por adentrar no território sem que seja impedido ou de permanecer para além do tempo determinado em seu visto, é diária e violenta.

Compreendemos que a discussão sobre a pessoa migrante é politizada e as nomenclaturas são escolhas sociais, deliberadas, e é importante ceder espaço para a discussão que Abdelmalek Sayad faz, criando uma teoria da migração e etnografia das migrações. Sayad (1998) propõe que a migração seja entendida como um “fato social completo”, tomando os indivíduos não apenas como transeuntes no

espaço físico-geográfico, mas também por suas condições de emigrante e imigrante. O imigrante nasce primeiramente como emigrante e ao cruzar as fronteiras assume novo *status* social. A essa nova condição, será necessário diferenciar entre o *ser imigrante* e o *ser estrangeiro*, atentando para o fato de que “Ser estrangeiro é a definição jurídica de um estatuto, imigrante é antes de tudo uma condição social” (SAYAD, 1998, p. 243). Logo, para esse autor, o estrangeiro é caracterizado, entre outras questões, pela temporariedade, por estar apenas de passagem. Já o imigrante se instalou, ainda que provisoriamente, mas relativamente por mais tempo que um turista, e tem o intuito de permanecer em terras estrangeiras para construir uma nova vida. Diz-se que a instalação pode ser provisória, pois o caminho até os Estados de destino podem ser longos e não lineares. No entanto, não é apenas a temporalidade que afasta os dois conceitos. Ao explorar o caso da França, o autor provoca dizendo que, apesar do que dizem os juristas franceses, não é a situação individual da pessoa e seu tempo de estada na França o que fazem a diferenciação entre um estrangeiro e um imigrante:

são principalmente e antes de mais nada a relação desigual (relação política, econômica, cultural etc.), a relação de forças entre os dois países, as duas sociedades, as duas culturas. Considerando as coisas desse modo, pode-se dizer que o mundo está dividido em dois: de um lado um mundo dominante (política e economicamente) que produziria apenas turistas - e todo estrangeiro oriundo desse mundo poderoso, mesmo se residir em país estrangeiro durante toda a sua vida, seria tratado com o respeito devido a sua qualidade de “estrangeiro”-; de outro lado, um mundo dominado que só forneceria imigrantes, e todo estrangeiro proveniente desse mundo, mesmo se vier como turista e só permanecer durante o tempo autorizado ou o tempo atribuído aos turistas, é considerado como imigrante virtual ou um ‘clandestino’ virtual. (SAYAD, 1998, p. 244)

A classificação e, a conseqüente, diferenciação entre estrangeiro e imigrante é sobretudo uma tarefa política e compreensão dessas

categorias como pertences à hierarquia social em níveis distintos. O estrangeiro pode ser o turista ou o trabalhador superqualificado absorvido pelo mercado como tal, mas não o imigrante econômico. A categorização não, necessariamente, irá beneficiar ou privilegiar estratos sociais mais altos. No ordenamento nacional brasileiro, por exemplo, prevalece a concepção do imigrante como estrangeiro, sujeito da doutrina da segurança nacional e outro alheio à sociedade. A lei de imigração brasileira data de 1980⁸, outorgada no período da ditadura militar, sob a égide da doutrina de segurança nacional. Nesse sentido, o imigrante era, e pelo ordenamento ainda é, visto como um estrangeiro que atentava à segurança nacional do Estado brasileiro. A condição de estrangeiro implica que essa pessoa é sujeita ao controle e a tolerância do Estado, tendo vedados diversos direitos e tendo sua integração à sociedade limitada. No sentido de estrangeiro empregado pela lei brasileira, o imigrante é um estrangeiro e não é dele não se diferencia, contrariamente à visão de Sayad e outros autores que apresentam a distinção política e social entre imigrante e estrangeiro.

1.2.2 Terminologia e classificações

Na tentativa de oferecer uma tipologia sobre os diferentes tipos de migrantes, entendendo que a forma como são classificadas as pessoas migrantes altera a forma como serão recebidas e acolhidas, ou ainda nem aceitas, pelos Estados de destino, podemos dividir a categoria geral imigração em voluntária e forçada. Nessas duas grandes categorias, tentaremos sistematizar os tipos de migrações a partir das razões para o trânsito migratório. Dentro do grupo de imigração forçada se inclui a categoria dos refugiados, que como será visto adiante costumam ser estudados apartados das discussões sobre migração e aqui, neste estudo, apresentaremos sistematização com vistas a oferecer uma variação a essa visão (AYDOS, 2009). Também vítimas de migração forçada estão aqueles e aquelas subjugados por terceiros e sujeitos ao tráfico internacional de pessoas e aqueles que ainda não foram recepcionados pelo regime internacional de refúgio. Quanto às imigrações voluntárias,

⁸ BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de Agosto de 1980.

que é o processo em que pessoas se deslocam para outro país, que não o seu de residência, a fim de se estabelecerem (OIM, 2011), os motivos serão econômicos, humanitários ou razões de conveniência pessoal.

Imigração voluntária é um grande grupo que abarca a imigração por motivos econômicos, por motivos humanitários e por motivos de conveniência pessoal. Entre os imigrantes voluntários estão: trabalhadores, estudantes, reunião familiar e pessoas que não irão, necessariamente, compor a força de trabalho no país de destino. A terminologia é utilizada para escolher quais tipos de imigrantes os Estados irão aceitar. Imigração econômica é a classificação de imigração mais conhecida e utilizada, recorrentemente, pela mídia para contrapor aos fluxos de refugiados e também as causas econômicas são as mais utilizadas para explicar as migrações (LUSSI, 2015). Essa não é uma classificação legal, mas se refere aquelas pessoas que migram com o objetivo de avançar suas perspectivas econômicas e profissionais, buscando melhores condições de vida, de emprego, salário e/ou bem-estar social. Em tal definição, estariam enquadrados desde o executivo de multinacional que imigra para outro país para ascender profissionalmente até aqueles que migram em busca de melhores condições e ficam presos à economia informal e a subempregos. No entanto, da forma como é utilizada coloquialmente e pelos meios midiáticos, parece atingir apenas cidadãos do terceiro mundo e compreendidos como pouco qualificados. Tradicionalmente, a imigração econômica é aquela que não é desencadeada por motivos como guerras ou desastres naturais. Nessa categoria, é ressaltado o papel ainda mais central da agência do migrante, muitas vezes esquecido nas teorias clássicas e econômicas das migrações. A noção da agência do migrante, segundo Castles (2004), é de que migrantes não são indivíduos isolados que reagem a estímulos do mercado ou a regras burocráticas, mas seres sociais que buscam melhores condições para si mesmos, suas famílias e suas comunidades ao ativamente moldar o processo migratório.

Ao considerarmos essa categoria da imigração econômica, que é também chamada de migração laboral, importa refletirmos sobre a dimensão do trabalho do migrante. O imigrante qualificado, de acordo

com a definição adotada pela Organização Internacional para as Migrações, é o trabalhador a quem, devido às suas qualificações, geralmente é concedido um tratamento preferencial relativo à sua admissão no país receptor e que, conseqüentemente, está sujeito a menos restrições no que se refere à duração da estada, integração, obstáculos à mudança de emprego, entre outros aspectos (OIM, 2011). A terminologia de trabalhadores qualificados precisa ser utilizada com algumas ponderações. Muitas vezes, no processo de construção política e social do imigrante são apartadas suas qualificações profissionais, com o imigrante não sendo absorvido pelo mercado de trabalho como trabalhador qualificado. Por exemplo, muitos haitianos que chegam ao Brasil possuem diplomas de ensino superior e técnico, mas por dificuldades com a revalidação de diplomas e as vezes até ausência física do documento, não são absorvidos pelo mercado de trabalho brasileiro na condição de imigrantes qualificados. Virtualmente em todos os lugares, lembra Castles (2008), o recrutamento internacional de pessoas altamente qualificadas é considerado uma coisa boa, enquanto migrantes trabalhadores menos qualificados são vistos como “fora de lugar” em novas economias pós-industriais. Isso é ligado, segundo o autor, ao clima muito hostil das pessoas, principalmente, sob o ponto de vista dos Estados mais desenvolvidos do hemisfério norte, com trabalhadores migrantes, refugiados e pessoas pobres do sul do hemisfério. Seguindo essa visão, a maioria dos países oferece incentivos e facilidades para imigrantes qualificados, como é exemplo da iniciativa do *Blue Card* da União Europeia, da lei de imigração brasileira e sua construção do trabalhador qualificado⁹ e até mesmo do Mercosul com o Acordo para a Criação do Visto Mercosul (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 16/03). Importante notar ainda que esses imigrantes altamente qualificados, não são considerados imigrantes, evidenciando a carga negativa atrelada ao termo, sendo designados como *expatriados*.

O acentuado foco na migração econômica reduz o imigrante a trabalhador. É importante desconstruir e fugir da linearidade discursiva

⁹ Sobre essa questão ver: NUNES, José; OLIVEIRA, Susana. Evidências da construção da figura do imigrante qualificado no Brasil: uma leitura a partir da lei n. 6.815/80. In: VASCONCELOS, Ana Maria; BOTEGA, Tuíla (orgs). Política Migratória e o Paradoxo da Globalização. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2015.

de compreender o migrante apenas como trabalhador, falando apenas em circulação e imigração de trabalhadores. O constante uso de teorias e conceituações tradicionais e clássicas que se ocupam da migração econômica, impede que o estudo e o tratamento da questão migratória não acompanhe mudanças significativas nos fluxos migratórios e no tratamento e recepção dos imigrantes. Pensar em fatores de *push-pull* impede explicar satisfatoriamente novas formas de migração. Beneficia-se a utilização da categoria de migração econômica se entendermos esta como reflexo de alterações e desequilíbrios de forças econômicas e de mercado.

Pertencente à categoria de imigração voluntária, encontram-se aquelas imigrações motivadas por questões humanitárias. Nessa categoria estão as pessoas que não preenchem os requisitos necessários para a proteção como refugiados, mas que sofreram algum tipo de violação de direitos humanos ou têm entre suas razões para a migração questões humanitárias, tal como reunião familiar. Essa nomenclatura também é utilizada para o favorecimento de imigrantes de nacionalidades específicas que não se enquadram nos casos de refúgio, mas que são provenientes de países com direta e clara afronta aos seus direitos humanos. Nesse sentido, estão incluídos, por exemplo, os imigrantes haitianos que vieram ao Brasil, principalmente após o terremoto de 2010, com a facilitação da entrada sob um “visto humanitário” expedido pelo governo brasileiro. Também sob a categorização de migração voluntária estão aquelas cujas razões são de conveniência pessoal (OIM, 2011, p. 43), como motivos de reunião familiar ou identificação com a cultura do país de destino.

A terminologia migração voluntária se contrapõe então à migração forçada. A OIM (2011) estabelece ainda uma outra categoria: a de migração espontânea que não, necessariamente, abarca todos os imigrantes voluntários. A migração espontânea corresponde a um indivíduo ou grupo que inicia e prossegue com os seus planos de migração sem qualquer ajuda externa. Nem todo migrante voluntário toma parte em uma migração espontânea, pois podem estar sujeitos a ações de Estado ou de terceiros mediadores do transporte e caminho,

como “coiotes”. Imigrantes e refugiados fazem seus caminhos até o país de destino, frequentemente, da mesma forma. Mas imigrantes econômicos fazem a escolha por deixar seu país para melhorar as perspectivas econômicas de si e suas famílias, enquanto os refugiados têm de se deslocar para salvar suas vidas ou preservar sua liberdade.

A outra macro categoria estabelecida e por nós adotada é a de migração forçada, caracterizada pela existência de um elemento coercitivo. Esse termo é muitas vezes usado livremente para distinguir de refugiados, os quais fogem de perseguições, e também é usado de forma semelhante para se referir a pessoas que tentam entrar num país sem permissão legal e/ou pela utilização de procedimentos de asilo sem causa boa-fé. A migração forçada, segundo o relatório¹⁰ do Instituto de Migrações e Direitos Humanos em parceria com a Agência da ONU para Refugiados - ACNUR - Brasil, é caracterizada pela necessidade imposta a indivíduos ou grupos inteiros de deixar seu país de origem por causas alheias à sua vontade. O próprio ACNUR adere a um termo mais amplo de migração forçada, que engloba migrantes de diferentes tipos, incluindo o refugiado ou outros como solicitantes de refúgio/asilo (*asylum-seekers*), refugiados humanitários (*humanitarian refugee*), deslocados internos, exilados, transferidos (*transferees*), refugiados econômicos (*economic refugees*) e vítimas de tráfico de pessoas.

O tráfico de pessoas é definido no Protocolo de Palermo, nome pelo qual é conhecido o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças (BRASIL, 2004a). Caracteriza-se como tráfico de pessoas o recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, ao rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração, a qual compreende a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, trabalho

¹⁰ Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: migrantes e refugiados. ACNUR, IMDH e CDHM (Comissão de Direitos Humanos e Minorias- Câmara dos Deputados). Brasília, 2007.

forçado ou serviços, escravidão ou práticas análogas à escravidão, a servidão ou a remoção de órgão (OIM, 2012a). Em relatório, considerando as limitações de aferir esses números, a OIM (2012a) estima que em nível global o fenômeno do tráfico de pessoas oscila entre 600 mil e 4 milhões de pessoas. Na América Latina, estima-se que mais de 250.000 pessoas sejam vítimas de tráfico, com 80% desse grupo composto por mulheres e crianças.

Nesse sentido, importa notar a diferença entre tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes, com as diferenças se assentando em questões de consentimento, exploração e caráter transnacionais. O contrabando de migrantes, também referenciado como tráfico de migrantes tem como principal objetivo a facilitação da entrada irregular de pessoas em outro território, tendo uma contraprestação pecuniária pelo ato. Diferentemente do tráfico de pessoas, o contrabando envolve o conhecimento e consentimento da pessoa contrabandeada sobre o ato e o contrabando cessa com a entrada do migrante no território de destino. No caso do tráfico de pessoas, a entrada em outro território é apenas uma etapa da exploração da vítima pelos traficantes. O tráfico de pessoas pode ser internacional ou interno, enquanto o contrabando de migrantes será sempre transnacional (BRASIL, 2004b). O Mercosul reconhece em sua política migratória as duas categorias, tendo assinado, em 2001, a Declaração de Assunção sobre Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Migrantes e, em 2004, o Acordo Contra o Tráfico de Migrantes entre os Estados Parte do Mercosul. Esse último, caracteriza o contrabando de migrantes como “a facilitação da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do presente Acordo do qual não seja nacional ou residente com o fim de obter, direta ou indiretamente, algum benefício financeiro ou material” (MERCOSUL, 2004).

Refugiados são uma categoria específica de migrantes forçados, ou seja, aqueles que não têm ou não podem contar com a proteção de seu Estado de origem e sofrem perseguições por raça, nacionalidade, religião, por pertencer a determinado grupo social, por suas opiniões políticas ou, ainda, incluído entre as vítimas de grave e generalizada

violação de direitos humanos¹¹. Os refugiados, por sua reconhecida condição de vulnerabilidade, “os mais vulneráveis entre os vulneráveis”, são protegidos por importantes documentos adotados e ratificados por um significativo número de países e são sujeitos de políticas e proteções específicas como as cláusulas de não devolução (*non-refoulement*). No entanto, discute-se, diante das crises humanitárias decorrentes da guerra civil da Síria, para citar um exemplo contemporâneo, que a categoria de refugiado é inadequada e ineficiente para lidar com algumas das situações atuais, precisando ser repensada e atualizada (BENHABIB, 2015).

Nesse sentido de ampliação e atualização do conceito jurídico de refugiado, há um movimento para estender a categorização e proteção garantidas aos refugiados à toda a categoria de migração forçada. Na mesma perspectiva, Mariana Aydos (2009) contribui para a discussão teórica sobre a dicotomia entre refugiados e migração forçada, apresentando o argumento de que alguns imigrantes internacionais foram vítimas de violações de direitos humanos em seus países de origem e chegam ao país receptor com a mesma vulnerabilidade e sem possibilidade de retorno, assim como muitos refugiados. A autora sugere, então, que sejam incluídos os refugiados na categoria analítica da migração forçada e subscrever nos estudos e categorização das migrações, de forma a abarcar aquela pessoa migrante vítima de violações de direitos humanos na sociedade de origem, mas que não se enquadra na categoria de refugiados. É necessário refletir sobre os alcances e ganhos humanitários na perpetuação das dicotomias entre imigrante econômico e aquele vítima de violência, entre escolha e coerção. Como solução, pensar no deslocamento forçado e na proteção a partir da perspectiva da migração forçada cria uma oportunidade para uma nova concepção na natureza desses processos e, como consequência, uma oportunidade para redesenhar estratégias de ação novas e alternativas. Nesse sentido, DeWind (2007) assevera:

¹¹ A definição primeira de refugiado foi dada pela Convenção de Genebra de 1951 e posteriormente atualizada pelo Protocolo de Nova York de 1967, a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos da OUA de 1969 e pela Declaração de Cartagena de 1984 de acordo com as necessidades e evoluções apresentadas pelos conflitos vividos por povos e nações durante o século XX.

Migrantes internacionais privados de direitos sociais, culturais e econômicos – incluindo mas não limitando-se às pessoas deslocadas por forças ecológicas ou desenvolvimentistas resultantes de diretivas ou de negligências governamentais – parecem merecer e precisar da proteção internacional tanto quanto refugiados (DEWIND, 2007, p. 382).

O direito internacional protege refugiados, mas não migrantes, e o que a experiência tem demonstrado, principalmente, quanto ao tratamento de minorias étnicas, é que essas categorias são inadequadas para lidar com a realidade, sendo necessárias alterações nas nomenclaturas e normativas (BENHABIB, 2015).

Cabe ressaltar, também, a crescente tendência dos imigrantes e refugiados se enquadrarem e fazerem parte de fluxos migratórios mistos. A categorização diz respeito às pessoas que chegam a determinado país por meio de movimentos migratórios nos quais várias categorias migratórias encontram-se presentes, como pessoas em busca de refúgio, imigrantes econômicos etc. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). Não raramente, esses migrantes são caracterizados por sua situação de irregularidade migratória, que faz com que muitas vezes refugiados utilizem rotas e procedimentos de migrantes. Os fluxos migratórios mistos são a prova de que a migração é “itinerário, projeto sempre refeito, dinamismo intrínseco que se reconfigura, transforma e reconstitui constantemente” (LUSSI, 2015, p.66).

1.2.3 Política Migratória: entre a securitização e a proteção dos direitos humanos

Uma vez que está sendo investigado o processo de formação da política migratória do Mercosul, é necessário estabelecer o que será considerado como tal, considerando que ao securitizar a questão migratória as políticas migratórias desafiam os direitos humanos. O que se entende por política migratória é o “conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional” (SICILIANO, 2013, p. 20) ou ainda a perspectiva de que a política migratória é um conjunto de política públicas para

migração. A política migratória de um Estado, ou, neste caso, de um bloco de integração regional, diz respeito às políticas públicas acerca dos imigrantes e dos fluxos migratórios, como sujeitos do processo e pensando na multidimensionalidade da situação, de modo que deve ser compreendida como uma ação estatal para regular o seu vínculo com os estrangeiros que se encontram em seu território, bem como com os seus nacionais que estejam sob a jurisdição de outro Estado. Nesse sentido, há de se falar em política imigratória e política emigratória, a última se referindo a políticas estatais sob aqueles nacionais que se encontrem na situação de emigrados.

Política imigratória, segundo Eytan Meyers (2000), consiste em duas partes. A primeira, a política imigratória de controle ou de regulação, diz respeito às regras e procedimentos que governam a seleção e admissão de cidadãos estrangeiros. A segunda, é a política que representa as condições disponíveis aos imigrantes residentes, tais como condições de moradia, medidas de bem-estar e oportunidades de educação. De acordo com Meyers, a maioria das teorias acerca de política migratória dizem respeito à primeira política, representando o interesse das nações desenvolvidas ocidentais em regular e restringir o acesso aos seus territórios. Os autores mais utilizados na América Latina e outros países em desenvolvimento seguem a linha da segunda abordagem, focando menos nos métodos de admissão das fronteiras. Esta divergência se apresenta como uma dificuldade teórica para os pesquisadores latino-americanos uma vez que não raramente as análises se preocupam em estudar as políticas migratórias e seu envolvimento e peso em eleições e comportamento eleitoral. No entanto, tal discussão, ainda, não se aplica para o estudo de migração nos países em desenvolvimento; na sua maioria, tal temática não chega a fazer parte dos planos de governo dos candidatos. Como exemplo, Zolberg (2006) observa que a política migratória do hemisfério norte diz respeito ao controle fronteiro, à limitação da entrada. Nessa mesma esteira, Siciliano (2013) argumenta que em boa parte dos estudos sobre Política Migratória, a perspectiva adotada a interpreta como sendo um estudo sobre a política de proteção aos cidadãos nacionais, sob a lógica da

segurança nacional, segurança de seus empregos e perpetuação de sua cultura. Segundo Siciliano (2003, p.12)

Em boa medida, a política migratória é tomada como uma política pública que visa essencialmente a defender os interesses nacionais de determinado Estado. Observa-se que, em momento algum, os direitos humanos das pessoas que não são cidadãos nacionais são tomados em conta.

As Nações Unidas, em relatório oficial sobre políticas migratórias ao redor do mundo, reconheceram que o mandato dos direitos humanos não é imperativo nas políticas migratórias. O relatório informa que “um número crescente de governos de país de destino têm incorporado abordagens de direitos humanos em suas políticas migratórias” (UNITED NATIONS, 2013, p. 31). Nesse documento, é citado o México que, em 2011, redefiniu sua política migratória ao abordar os direitos humanos para garantir e proteger os direitos humanos de todos os migrantes. A ênfase da mudança foi colocada em questões de reunificação familiar, assim como no acesso dos migrantes à saúde pública e à educação. O relatório ressalta que esta é a abordagem dos países que dão ênfase para os direitos humanos, ao passo que na maioria dos países europeus, em contrapartida, o *status* do migrante determina o acesso à proteção social básica e à saúde. Nesses países, “a migração e controlo das fronteiras têm sido cada vez mais integradas nas estruturas de segurança que enfatizam o policiamento, defesa e criminalidade que poderia minar a abordagem baseada nos direitos humanos” (UNITED NATIONS, 2013, p. 29-30). Ainda segundo o relatório das Nações Unidas, políticas migratórias geralmente respondem a necessidades dos mercado de trabalho e objetivos demográficos dos países de destino.

Apesar da realidade sobre as políticas migratórias, principalmente nos países ocidentais do norte, ser representada por políticas securitárias e de restrição, os estudiosos do tema explicam que o contrário deveria ocorrer. Para Castles (2004), o objetivo da política migratória não deveria ser a redução das migrações, mas sim a busca por meios sob os quais essas pudessem ocorrer de forma segura, com

equidade e com respeito aos direitos humanos. O autor reiteradamente (1993; 2004) aponta que para prevenir a marginalização e conflitos sociais provenientes de processos migratórios é necessário conceder aos migrantes permanentes direitos completos em todas as esferas sociais. Esse uso da soberania estatal para regular as fronteiras é descrito como uma resposta à crise desencadeada pelos imigrantes e pelos fluxos migratórios. Todavia, o entendimento da migração como uma crise e a política migratória como resposta a essa crise deve ser evitado já que securitiza ainda mais as políticas e as fronteiras. Esse discurso, segundo Castles (1993), perpetua a ideia antiga e ultrapassada de que os pobres constituem uma ameaça à prosperidade e à ordem pública caso se mudassem, locomovessem, e por isso deveriam ficar em suas casas. Castles argumenta que a migração é um aspecto normal da vida social, ainda que costume aumentar em momentos de mudança social.

No entanto, nas últimas décadas, o tratamento dado aos movimentos migratórios pelos governos e sociedades, a partir da perspectiva da segurança, tem se tornado uma prática corriqueira. Fazendo uso de argumentos baseados na garantia da segurança nacional, muitos Estados têm inserido os fenômenos migratórios como um elemento ameaçador ao Estado e à sociedade, que deve ser resolvido sob os auspícios de uma política de segurança, que os assemelha a crimes como o terrorismo. A este processo dá-se o nome de securitização da questão migratória, uma versão extrema da politização (WAEVER, 2004) que permite que regras e procedimentos sejam violados para que uma potencial ameaça seja contida.

A criminalização do imigrante e a securitização do processo migratório aparecem circunscritos em um contexto pós-guerra fria, no qual as ameaças se diversificaram e a agenda de segurança se expande para outros temas que até então não eram considerados como questões securitárias. O processo de securitização representa a mudança de patamar da política para além de regras estabelecidas e coloca o objeto securitizado como uma questão especial, ou ainda além, da política. Assim, fazendo-se valer de argumentos baseados na garantia da

segurança nacional, muitos Estados têm compreendido os fenômenos migratórios como questões que ameaçam o Estado, a sociedade e a identidade nacional, devendo ser tratado sob os auspícios de uma política de segurança. Securitizar a imigração, então, é um processo político que transforma uma questão em uma ameaça, submete a diretrizes da agenda de segurança (ALVES, 2014). Contudo, essa abordagem é bastante criticada, pois não apenas criminaliza o imigrante que se encontra em situação irregular, como também desumaniza os sujeitos, deixando-os ainda mais longe de qualquer possibilidade de acessar a cidadania. Bigo (2009) critica e taxa a política migratória como um fracasso massivo, pois a ineficiência desse tipo de abordagem securitária não impede a perpetuação dos fluxos por não conseguir atender aos verdadeiros desafios existentes. E assim, ressalta Sassen (2002), com as fronteiras cada vez mais militarizadas e o controle migratório cada vez mais restrito, o tráfico ilegal de pessoas e a sujeição das pessoas às atividades ilegais como “coiotes” têm aumentado. Rocha Reis (2004) afirma que as convenções internacionais têm procurado recomendar que os Estados ajam, sobretudo, no sentido de coibir as redes internacionais de tráfico de pessoas e não a pessoa do imigrante irregular, como é proposto e implementado por políticas securitárias.

As políticas migratórias com o passar dos anos, alteraram suas diretrizes, seguindo mudanças que, invariavelmente, perpassavam a caracterização do imigrante. Da caracterização como um “mal-estar” à “ameaça”, houve um processo de criminalização e securitização das migrações internacionais. No caso da União Europeia, “ao solidificar seus anseios de livre circulação, os países do bloco delimitaram quem deveria estar dentro e quem deveria estar fora” (ALVES, 2015, p. 12). A política de migração europeia é baseada na regulação de fluxos, com os países integrantes da União Europeia se perguntando: quantos imigrantes deve receber e qual deve ser o perfil destes imigrantes? (CASTLES, p. 2010). A liberdade de movimentação interna, a transformação de imigrantes intrarregionais em cidadãos do bloco, implicou no reforço da fronteira para aqueles externos a esse processo e aos limites geográficos.

O entendimento de quem é o imigrante desejável varia no tempo e no espaço. No caso da União Europeia (UE), por exemplo, desde 1985 e, principalmente, com a queda do muro de Berlim, é derrubada a última barreira à livre circulação da Europa, o que terminou por modificar o conceito de imigrante. O ano de 1985 é considerado um importante ano para o assunto, pois é o ano de formação do Grupo Schengen, formado por França, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Alemanha, que estabeleceu regras comuns de concessão de asilo, cooperação política e controle de fronteiras externas. Foi um processo de europeização de política migratória, transmitindo para o âmbito comunitário, algumas competências em matéria de política migratória. A questão do trânsito de pessoas entre os países do bloco representa uma das áreas mais sensíveis na UE, conforma parte da agenda central e resulta objeto de infinidade de discussões (MODOLO, 2015). Em 1992, foi assinado o Tratado de Maastricht¹² que estabeleceu que as questões de livre circulação permaneceriam sob a alçada das políticas domésticas dos Estados. Já em 1997, com o tratado de Amsterdã e a criação do Espaço de Justiça, Segurança e Liberdade houve a incorporação de Schengen à União Europeia e à implementação da livre circulação de pessoas que já havia sido previsto como um dos objetivos da UE no Tratado de Roma em 1958. Em 1999, o Acordo de Schengen entrou em vigência e com o desejo de estabelecer uma unidade identitária aos cidadãos europeus, diante da livre circulação de pessoas que era cada vez mais intensa, ganhou relevo o processo de exclusão e securitização dos assuntos migratórios.

A emergência e a possível extensão do espaço Schengen foram seguidos de uma transformação nas redes de controles fronteiriços, nas técnicas de controle e vigilância e no tratamento do imigrante indesejado (ALVES, 2014, p. 48).

Assim, desde sua assinatura, observou-se um recrudescimento nas legislações acerca das questões migratórias com o passar dos anos. Uma

¹² O Tratado de Maastricht permitiu uma maior mobilidade dentro da comunidade europeia, promoveu avanços em matéria de residência, trabalho, seguridade social, saúde e educação. Enfim, a aquisição e o desfrute de direitos foram institucionalizados pelo Tratado, que modificou o *status* do migrante europeu ao elevá-lo à categoria de cidadão comunitário.

epítome do aumento da securitização da questão migratória na União Europeia é a controversa diretiva de retorno (n.2008/115/CE)¹³ que promove um maior controle sobre as fronteiras e fluxos migratórios aos Estados membros da UE e uma maior autonomia procedimental aos países do bloco, quanto à promoção do regresso voluntário de imigrantes “ilegais”. O documento estabelece que qualquer estrangeiro em situação irregular em algum país da União Europeia terá, impreterivelmente, entre 7 e 30 dias para retornar ao seu país de origem (PARLAMENTO EUROPEU, 2008). Ainda, se houver fundado temor de fuga desse imigrante ou caso não seja cumprida a volta ao país de origem, poderá o Estado manter a pessoa detida por até 6 meses, prorrogáveis por mais 12 meses. Consta também na Diretiva a possibilidade de criminalização daquele que auxiliar ou proteger o imigrante irregular, incorrendo no que fora chamado de “crimes de solidariedade”. A diretiva, então, foi bastante criticada por defensores dos direitos humanos pela criminalização dos imigrantes indocumentados. Importante notar que, no âmbito do Mercosul, o Parlamento do bloco regional repudiou a diretiva europeia.

Percebemos então que o que define a política migratória da União Europeia e, conseqüentemente, a admissão e a expulsão de imigrantes é a etnia, religião e nacionalidade dos sujeitos, com acentuados processos de crescente racismo e xenofobia. E como já dito anteriormente, as políticas migratórias mudam com o passar dos anos, essas características também mudaram, pois anteriormente aos processos descritos, o “outro” imigrante era o nacional de países vizinhos e que agora são cidadãos europeus. Logo, fica claro, ao longo desse breve histórico da União Europeia, que ocorreu um processo de crescente securitização da questão migratória. O mesmo ocorre em outros países do ocidente, principalmente, aqueles localizados no hemisfério norte.

¹³ Os países sul-americanos se manifestaram através de uma Declaração da União das Nações Sul-Americanas sobre a Diretiva de Retorno da União Européia (UE), emitida em 04 de julho de 2008 UNASUL. **Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la "Directiva de Retorno" de la Unión Europea. 04 jul 2008.** Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-7-08directivaUE.htm>. Acesso em 30 jun 2015.

As fronteiras têm se transformado em local de grandes desafios éticos e morais. A securitização das migrações e o crescente e intensivo controle das fronteiras são acompanhados de diversos desafios ao mandato dos direitos humanos. Seguindo o exposto por Pécoud e Guchteneire (2006), o primeiro desafio diz respeito ao asilo. As medidas que intentam frear a migração irregular possuem consequências diretas sob o princípio da proteção do requerente de refúgio, segundo o qual todas as pessoas são titulares de proteção contra perseguição. A ausência de canais específicos para migrantes e o desamparo normativo e prático dos Estados, faz com que requerentes de asilo e migrantes econômicos, para utilizar a linguagem de Pécoud e Guchteneire, entrem pelas mesmas vias, alegando serem todos vítimas de perseguição. A tentativa de controlar os fluxos migratórios antes que cheguem ao interior dos Estados de destino afeta diretamente a habilidade dos refugiados em pedir asilo, uma vez que limita seu acesso. A política de fortalecimento do controle fronteiriço é perniciosa também por aumentar as possibilidades de tráfico e contrabando de pessoas. Com o fechamento das fronteiras para “migrantes indesejados”, segundo a lógica de países desenvolvidos, abre-se espaço para o florescimento de atividades criminais baseadas na impossibilidade da migração regularizada, deixando a vida e o patrimônio de muitas pessoas nas mãos de “coiotes” e traficantes de pessoas.

Um exemplo trágico é o número de mortes que ocorrem anualmente de pessoas a caminho do país de destino. Em 2015, o ano em que a crise humanitária de migrantes e refugiados atingiu a Europa de forma mais contundente, e conseqüentemente também chegaram as manchetes de jornal, mais de 4.000 pessoas¹⁴ morreram a caminho da Europa nos últimos anos. As fronteiras, de modo geral, se constituem o lugar em que, mais facilmente, os direitos humanos são ignorados (HAYTER, 2000). No entanto, os Estados ocidentais não parecem conseguir compreender a conexão entre o número de mortes, as políticas restritivas e as fronteiras fechadas. Mesmo quando as violações de

¹⁴ HUME, Tim. Deaths of migrants on the Mediterranean hit record numbers in 2015. CNN, jan 5 2016. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2016/01/05/europe/mediterranean-record-migrants-deaths/> Acesso em: 20 de mar 2016.

direitos humanos são reconhecidas, elas são compreendidas como um problema *per se*, sem estarem relacionadas a uma visão mais ampla de políticas de fronteira e migração (PÉCOUD & GUCHTENEIRE, 2006). Com o objetivo de oferecer alternativas a esses dilemas e paradoxos, a academia busca estudar possibilidades para o futuro que incluem o estabelecimento de um “direito a mobilidade” (PÉCOUD & GUCHTENEIRE, 2006) e a ainda a teoria sobre “fronteiras porosas” (BENHABIB, 2005).

A noção do direito humano à migração deve fazer parte das políticas migratórias, principalmente, por conta da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos. Estes princípios, ensina Piovesan (2004), são ainda mais caros aos migrantes porque, geralmente, as políticas migratórias não asseguram os direitos humanos dos imigrantes de forma indivisível. No caso do migrante laboral, por exemplo, é comum faltar o trabalho no país de destino e assim, esse fato se torna uma fonte de violações profundas, chegando ao extremo de trabalho escravo, sem descanso, férias, pagamento justo etc. Piovesan (2004) questiona a que serve a concessão de um direito, se a ele e no seu todo, o ser humano não tiver assegurados e protegidos os demais.

Para Pécoud e Guchteneire (2006), o estabelecimento de um direito à mobilidade não significaria adicionar mais um a uma longa lista de direitos, mas sim implicaria a promoção de respeito aos direitos humanos existentes. O direito à mobilidade surge da discussão já apresentada de que a Declaração Universal de Direitos Humanos prevê o direito à emigração mas não à imigração. Para o autor, a noção de direito à mobilidade, não seria apenas mais ético e moral, mas também auxiliaria a diminuir diferenças e inequidades baseadas em privilégios de classe e nacionalidade de origem. O direito a mobilidade complementa o direito humano à emigração, ao mesmo tempo que “serve de estímulo, não apenas para elaborar políticas migratórias mais justas, mas também para questionar a fundações morais, culturais e políticas das práticas contemporâneas” (PÉCOUD; GUCHTENEIRE, 2006, p. 4). Já Benhabib (2005), após discutir os limites que o controle sobre as migrações internacionais atualmente impõem sobre os direitos

humanos, sugere que as fronteiras não precisam ser abertas, mas sim porosas. As fronteiras políticas operam cada vez mais enquanto instrumentos de inclusão e exclusão. As fronteiras completamente abertas pressupõem um Estado global, e não se acredita que este Estado global possa garantir um autogoverno democrático. Fronteiras porosas, nas quais todos os indivíduos são capazes de viajar à vontade (*travel at will*) são intrínsecas à lógica da representação democrática e para o exercício da liberdade pública e privada. Assim, a teoria das “fronteiras porosas” reconhece os direitos morais e legais dos seres humanos de se mover através das fronteiras, e ainda, ao mesmo tempo, também reconhece que há uma autoridade pública que é responsável pelo território da população envolvida.

O estado atual da discussão sobre a políticas migratória gravitam sobre os problemas de países desenvolvidos do hemisfério norte, falhando em oferecer atenção e alternativas as questões de países em desenvolvimento do hemisfério sul. De forma geral, a política migratória é resultado de uma decisão soberana do Estado, assim como a caracterização daquelas pessoas que adentram o seu território. Tornar-se um imigrante irregular é um processo político, comandado pelo Estado. É a política migratória que vai definir, através de leis, quem pode entrar, permanecer e se manter regular no território em questão. A política migratória não diz respeito então, apenas às normas criadas para contenção ou favorecimento dos fluxos migratórios, mas também no que tange às medidas de inclusão do estrangeiro e do imigrante. Siciliano (2013), oferece um rol não exaustivo e não hierárquico de elementos que podem conformar a política migratória de um Estado ou de um bloco de integração regional e que utilizaremos como referência na compreensão da política migratória do Mercosul.

Quadro 1- Elementos da Política Migratória

- i) Sistema de vistos adotado;
- ii) Existência de acordos regionais que facilitem a migração regional;
- iii) Medidas que visem a integrar o imigrante à sociedade;
- iv) Incentivos à reunião familiar;
- v) Medidas de controle de fronteiras;
- vi) Incentivos a trabalhadores estrangeiros;
- vii) Políticas subnacionais para gestão de contingente de imigrantes;
- viii) Sistema de detenção de imigrantes irregulares;
- ix) Políticas de seleção de imigrantes;
- x) Estabelecimento de quotas à migração;
- xi) Política de acolhimento de refugiados/asilados;
- xii) Anistias;
- xiii) Outorga de direitos políticos a imigrantes;
- xiv) Aparelho estatal para o atendimento de imigrantes;
- xv) Medidas para cidadãos nacionais exercerem sua cidadania à partir do exterior;
- xvi) Política de capacitação de trabalhadores nacionais para atuarem no exterior;
- xvii) Política de retorno; e
- xviii) Incentivo ao envio de remessas.

FONTE: **SICILIANO, 2013.**

2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

Em 2016, o Mercosul celebra 25 anos de sua criação. Nesse um quarto de século, o mais abrangente bloco de integração regional da América Latina passou por distintas fases, superando desafios e esbarrando em assimetrias econômicas, normativas e sociais. Diferentemente da União Europeia, o Mercosul não instituiu a livre circulação de pessoas como um de seus objetivos e o estágio da integração, como união aduaneira incompleta, também não prevê a liberdade de circulação entre os países do bloco. Nesse contexto, desde a criação do bloco, o trânsito de pessoas entre os países aumentou, consideravelmente, fazendo com que a discussão sobre a política migratória do Mercosul se estabeleça como um assunto de importante relevância. No entanto, antes de explorar a construção e as discussões sobre a política migratória do bloco, é necessário abordar, ainda que brevemente, os elementos que auxiliarão esta pesquisa como os documentos fundadores do Mercosul, sua institucionalidade, o processo de aprovação e internalização de normas e as fases pelas quais o bloco passou desde sua criação.

Atualmente, o Mercosul conta com a participação de todos os países do continente, seja como Estado Parte ou como Estado Associado. A Venezuela¹⁵ foi incorporada como Estado Parte em 2012, porém desde 2006, o país havia se tornado Estado Associado ao bloco. A Bolívia, que atualmente se encontra em processo de adesão como Estado Parte, em 1996, juntamente com o Chile, tornaram-se os primeiros Estados Associados, seguidos por Peru em 2003, Colômbia e Equador em 2004 e Guiana e Suriname em 2013. São requisitos para a

¹⁵ A Venezuela foi admitida como Estado Parte do Mercosul em 2012, quando o Paraguai, principal opositor a sua entrada, encontrava-se suspenso do bloco. Em junho de 2012, devido a deposição do Presidente Fernando Lugo do Paraguai, o país foi suspenso do bloco, devido a cláusula democrática estabelecida no Protocolo de Ushuaia. (Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, de 1998). O Paraguai retornou ao Mercosul em julho de 2013, após transcorridas eleições e concretizada a posse de um novo presidente.

adesão de Estados Associados a filiação à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a assinatura de um Acordo de Complementação Econômica. Um vez membros do Mercosul, os Estados Associados desfrutam de redução tarifária em acordos de comércio com os Estados Parte do bloco, sem no entanto terem adotado a Tarifa Externa Comum. Os Estados Associados podem fazer parte das instâncias deliberativas do bloco sem, no entanto, terem direito ao voto. Com a incorporação da Venezuela em 2012, o Mercosul passou a ter uma população de 285,5 milhões de habitantes (mais de 70% da população da América do Sul); PIB de US\$ 3,2 trilhões (80% do PIB sul-americano), sendo a quinta economia mundial caso fosse um único país; e território de 12,7 milhões de km² (72% da área da América do Sul), representando comparativamente três vezes a área da União Europeia (MERCOSUL, 2015).

2.1 O TRATADO DE ASSUNÇÃO E A CIRCULAÇÃO DE FATORES PRODUTIVOS

O Tratado de Assunção, documento fundador do Mercosul, trouxe como objetivo a criação de um mercado comum, “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” (MERCOSUL, 1991). Assinado em 1991, na cidade de Assunção, Paraguai, pelos presidentes Carlos Menem, Fernando Collor, Andrés Rodríguez e Luis Alberto Lacalle, da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, respectivamente, o Tratado de Assunção (TA), oferece as linhas fundamentais do bloco de integração regional, composto por esses quatro países. O artigo primeiro do TA estabelece os objetivos e os princípios do Mercosul:

Art. 1: [...]

Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, 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 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, 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 integração.

Assim, o objetivo último do Tratado de Assunção (TA) é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes, ou seja, a criação de um mercado comum. O TA previu que os primeiros anos do bloco seriam de transição até que, em 1994, fosse assinado o documento sobre a estrutura institucional. Assim, a configuração atual do Mercosul foi acordada em dezembro de 1994 no Protocolo de Ouro Preto, conferindo personalidade jurídica de direito internacional ao Mercosul, característica que o possibilita negociar acordos com outros países, grupos de países e organismos comerciais.

O estabelecimento de um Mercado Comum é o fim almejado pelo Mercosul, todavia, o bloco se encontra preso na estrutura da União Aduaneira imperfeita, segundo a tipologia desenvolvida por Bela Balassa (1961). Segundo essa tipologia, o modelo inicial de integração é a Zona de Livre Comércio, caracterizada pela eliminação de entraves para circulação de bens entre os parceiros. A etapa seguinte é a União Aduaneira (UA) - e sua livre circulação de mercadorias e também pela adoção de uma Tarifa Externa Comum. A TEC homogeneiza as tarifas de importação de todos os países membros da União Aduaneira, importando que todas as negociações comerciais com países fora do bloco impliquem em normalização da tarifa pela TEC. Entretanto, o Mercosul é tido como uma União Aduaneira incompleta, pois existem muitas áreas tarifárias nas quais prevalecem exceções à TEC, exceções que são exercidas por todos os países do bloco. Em 2010, por decisão do Conselho Mercado Comum (CMC), foi estabelecido um panorama para a consolidação da UA, reconhecendo assim o estágio atual de UA incompleta¹⁶.

Uma vez superado o estágio de União Aduaneira, a etapa posterior é o estabelecimento de Mercado Comum que, além de avanços no âmbito econômico, é o estágio em que são ultrapassadas as questões econômicas e comerciais e são inseridas pessoas, segurança comum e organização de políticas comuns na agenda do bloco (ZANELLA, ILLHA, SEITENFUS, 2005). Para completar, a última fase integrativa é a chamada União Econômica e Monetária, em andamento na União Europeia após o Tratado de Maastricht, e que prevê uma única moeda e uma única política monetária, conduzida por um Banco Central unificado no interior do espaço comunitário (KEGEL, 1996). Entretanto, essa última fase encontra-se além dos objetivos aos quais o Mercosul se propõe.

¹⁶ MERCOSUL. Decisão CMC 56/10. Programa de Consolidação da União Aduaneira.

No âmbito do Mercado Comum, então, é nesse sentido que se institui as chamadas “cinco liberdades” (KEGEL, 1996), sendo estas: a livre circulação de mercadorias (já presente na UA), a liberdade de estabelecimento, a livre circulação de pessoas, a livre circulação de capitais e a liberdade de concorrência. No Mercado Comum circulam bens, serviços e os fatores de produção (capitais e mão-de-obra) e pressupõem-se a coordenação de políticas macroeconômicas, devendo todos os países-membros seguir os mesmos parâmetros para fixar taxas de juros e de câmbio e para definir políticas fiscais. Sobre as liberdades que o Mercado Comum pressupõe, uma delas necessita de maior atenção: a liberdade de circulação de fatores de produção. A expressão “fatores de produção”, presente no TA, diz respeito, implicitamente, à circulação de trabalhadores e de capitais. Diferentemente, o Tratado de Roma, tratado constitutivo da Comunidade Europeia, assegurou, explicitamente nos artigos 48 e seguintes, a livre circulação de trabalhadores no interior da comunidade.

O artigo 1º do Tratado de Assunção assevera que o Mercado Comum do Sul, quando implementado, implicará a “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos” (MERCOSUL, 1991, p.1). Existe a compreensão de que a expressão “fatores produtivos” significa a inclusão da livre circulação de pessoas ou da livre circulação de trabalhadores. O Mercosul se manifestou, doze anos após a assinatura do TA, sobre o significado da expressão, no preâmbulo do Acordo para Criação do Visto Mercosul de 2003, afirmando que “considerando o objetivo de implementar políticas de livre circulação de pessoas no Mercosul, como disposto no artigo 1º do TA” (MERCOSUL, 2003, p. 1).

É compreendido que o tipo de integração pretendida com a criação e fortalecimento do Mercosul passa, necessariamente, pela questão da livre circulação de pessoas. Dri (2010) promove a discussão de que a livre circulação de pessoas é essencial aos processos de integração, com a proteção de trabalhadores, estudantes e cidadãos em geral e suas famílias, sendo fundamental para a integração econômica. A conjunção das quatro liberdades no âmbito do Mercosul não prejudicaria

a integração, pelo contrário, incentivaria a liberalização das fronteiras em termos comerciais e aprofundaria o processo integracionista. Assim, entendendo que a circulação de pessoas facultada às pessoas trabalhadoras de qualquer Estado Parte a possibilidade de trabalho em qualquer dos outros estados nas mesmas condições e gozando dos mesmos direitos que os nacionais, a livre circulação não seria um obstáculo ao estabelecimento de um Mercado Comum, mas sim uma condição indispensável para sua implementação. Para Mármora e Vivich (1997) a livre circulação é o conceito que transforma a variável migratória em um elemento chave dos processos de integração econômica. Os autores distinguem a noção de livre circulação no plano da integração da noção de migração tradicional. Para os autores, esta última significa mudar a condição de cidadão para estrangeiro apenas pelo ato de atravessar uma fronteira. Por sua parte, a livre circulação privilegia a cidadania comunitária sob qualquer outra circunstância. O estabelecimento da livre circulação de pessoas no interior do Mercosul teria impactos na normativa e na realidade dos Estados mercosulinos, especialmente, quanto aos trabalhadores que exigiriam um estabelecimento de mecanismos de regulação sócio-laboral comuns e também um projeto em que se estabeleçam estruturas jurídicas harmônicas. Vale destacar a importância dos Acordos sobre Residência e Regularização Migratória, de 2002, e a Declaração Sócio-laboral do Mercosul, de 1998, para esse tema e que serão analisados mais detidamente no decorrer deste estudo.

2.2 O PROTOCOLO DE OURO PRETO E A ESTRUTURA DECISÓRIA DO MERCOSUL

A estrutura institucional definitiva do Mercosul foi estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994. As instituições do Mercosul, apontadas no art. 1º do Protocolo de Ouro Preto (POP), podem ser divididas entre instâncias decisórias e executoras e instâncias consultivas, arbitrais e assessoria técnico-administrativa (COSTA,

2013). Fazem parte do primeiro grupo o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). O segundo grupo, compreende o Fórum Consultivo Econômico Social, o Tribunal Permanente de Revisão, a Secretaria do Mercosul, o Tribunal Administrativo Laboral do Mercosul, o Parlamento do Mercosul e o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito.

O Conselho Mercado Comum (CMC), responsável pela condução política do processo de integração, foi estabelecido como o órgão superior do bloco e é responsável por zelar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, bem como pelos acordos assinados em seu âmbito. É formado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados Partes ou equivalentes. Semestralmente, ocorrem as reuniões do CMC, também conhecidas como reuniões de cúpula do Mercosul, com a presença dos chefes de Estados dos países membros e associados. O CMC abriga ainda em sua institucionalidade reuniões de agendas específicas, como Reuniões de Ministros da Educação (RME), Reunião de Ministros da Saúde (RMS), Reunião de Ministros do Interior (RMI). Cada uma dessas reuniões comporta grupos de trabalho e comissões, como o Foro Especializado Migratório (FEM), pertencente à Reunião de Ministros do Interior. O CMC se pronuncia através de decisões, que serão obrigatórias para os Estados Partes. O Conselho pode formular também recomendações, de caráter não vinculantes, com o objetivo de estabelecer orientações gerais, planos de ação ou incentivar iniciativas que contribuam para a consolidação do processo de integração. As recomendações não são obrigatórias aos Estados Partes e sua incorporação aos ordenamentos jurídicos não são necessárias.

Já no Grupo Mercado Comum (GMC), o órgão executivo deve ser composto para além dos representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e representantes também dos Bancos Centrais. O GMC é o responsável de fixar os programas de trabalho e de negociar acordos com terceiros em nome do Mercosul, por meio de delegação expressa do CMC. O

GMC abriga em sua estrutura Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos *Ad Hoc* e Reuniões Especializadas. O importante Grupo de Trabalho 10, sobre questões trabalhistas, que abordaremos mais adiante, faz parte da estrutura do GMC, o qual se pronuncia através de resoluções que são obrigatórias para os Estados Partes.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), por sua vez, é responsável pelas questões comerciais, discutindo as tarifas e impostos alfandegários. É um órgão de natureza técnica, responsável por apoiar o GMC no que diz respeito à política comercial do bloco. Tem como competência, também, zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da União Aduaneira, assim como efetuar o seguimento e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intramercosul e com terceiros países. A CCM se pronuncia através de diretivas ou propostas e estas serão obrigatórias para os Estados Partes.

Enquanto as três instituições acima representam as instâncias decisórias do bloco, os projetos de normas podem ser enviados por uma variedade de instâncias entre órgãos, foros, comissões e subgrupos, nas quais se reúnem regularmente funcionários de diversos ministérios e secretarias de cada governo para abordar os mais diversos temas de interesse para a região. Entre eles o Foro Especializado Migratório, subordinado à Reunião de Ministros do Interior, do CMC.

O Mercosul conta com mais de 200 grupos e subgrupos de trabalho e foros especializados que discutem diferentes matérias e encaminham sugestão de normativas para uma das três instâncias decisórias. Importante notar que os países associados também podem fazer parte e participar das discussões e apresentação de normativas para deliberação, sem, no entanto, possuírem a faculdade de votar nas matérias.

As normas aprovadas pelas instâncias decisórias do Mercosul são muitas vezes provenientes de grupos e comissões subordinadas,

passando antes pela apreciação e dependendo da aprovação de outras instituições. Tomando o caso das normas migratórias no CMC como exemplo, com a criação do FEM, as normas aprovadas nesse âmbito são remetidas à RMI para aprovação. Havendo consentimento, a norma é encaminhada ao CMC. Uma vez aprovadas nas instâncias decisórias, o caminho a ser percorrido pelas normas aprovadas no âmbito do Mercosul é exposto no artigo 40, do POP. No entanto, o processo não é único do Mercosul, uma vez que como uma organização intergovernamental, sem órgãos supranacionais, o caminho percorrido por todas as normas e decisões emanadas pelo bloco, percorrem o tradicional caminho do direito internacional público para a incorporação de tratados internacionais (MELLO, 2007), qual seja:

- a) após a aprovação da norma por uma das três instâncias decisórias do Mercosul, os Estados partes adotarão as medidas necessárias internamente para sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional. No caso do Brasil, após a assinatura do documento pelo Presidente da República, a matéria é enviada para o Congresso Nacional, que detém a competência exclusiva para tal questão¹⁷. Primeiro, o tratado é enviado à Câmara dos Deputados e após deliberação e aprovação será encaminhado para o Senado Federal. Em ambos os casos, a aprovação deverá ser por maioria dos votos presentes, maioria absoluta dos votantes. O presidente recebe o documento aprovado e comunica a incorporação ao ordenamento nacional, enquanto decreto legislativo, à Secretaria Administrativa do Mercosul;
- b) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria

¹⁷ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, art.49, I.

- Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte;
- c) as normas entrarão em vigor, simultaneamente, nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais.

Como cada país do bloco possui seu processo próprio de internalização das normas, é muito fácil as mesmas esbarrem em burocracias arrastadas e não evoluir por falta de vontade política. Caso houvesse uma instância supranacional no bloco, a internalização de normas pelos países seria imediata. Essa se constitui, inclusive, a grande crítica ao Mercosul e importante ponto de afastamento quanto à União Europeia. O caráter intergovernamental do Mercosul é trazido no POP, no capítulo sobre “sistema de tomada de decisões” que estabelece que: as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes (artigo 37). Nesse cenário, o interesse de apenas um Estado é capaz de bloquear a evolução da integração. As normas do Mercosul então passam por dois processos lentos para existirem, uma vez que exigem o consenso entre todos os membros para sua assinatura, implicando em uma necessária coesão e alinhamento político entre os países. Segundo o artigo 38 do POP, os Estados Partes estão comprometidos com a adoção de todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul. Todavia, não há uma exigência das mesmas, se não quando incorporadas às ordens internas de cada país. O argumento relativo à perda de rapidez é minimizado com o ganho de legitimidade das decisões, após passarem por tantas instâncias, incluindo congressos nacionais (FURLAN, 2010).

Apesar de promover uma maior legitimidade das decisões, esse caráter intergovernamental do bloco implica uma série de limitações ao seu fortalecimento, provocando uma paralisia institucional, decorrência natural da intergovernamentalidade. Para Kozicki e Redin (2010), a ênfase normativa em torno da questão do comércio internacional, e a própria estrutura institucional do Mercosul, composta por órgãos administrativos dos Estados Partes para representar seus interesses, dificultam a compreensão do Mercosul como um ambiente de caráter supranacional: “essa realidade é retratada e chancelada pelos tribunais nacionais dos Estados Partes em relação à aplicação das normas produzidas em âmbito do Mercosul” (KOZICKI; REDIN, 2010, p. 806). Podemos observar, todavia, conforme aponta um esforço dos textos das normas em atribuir caráter obrigatório às decisões emanadas dos órgãos mercosulinos, que este empenho esbarra na ausência de previsões de supranacionalidade. Os órgãos foram desprovidos da “essência democrática que tutela e representa o coletivo, o soberano” (KOZICKI e REDIN, 2010, p. 808).

A organização institucional atual do Mercosul, de forma geral, submete todas as decisões do bloco aos governos nacionais de cada um dos países, fazendo com que as normativas sejam reféns das vontades políticas de cada país. Essa situação gera uma certa insegurança jurídica, uma vez que toda normativa do bloco pode ficar sem efeito pela vontade expressa de um dos Estados. É possibilitado aos Estados a denúncia e a revogação através de um simples mecanismo de notificação (AMARAL; SILVA, 2005). Entretanto, é a morosidade na ratificação e internalização dos acordos o que mais atinge a efetividade das normas, uma vez que não há mecanismos regionais, supranacionais, que advirtam ou punam a inércia ou inoperância dos Estados, reforçando a fragilidade de aplicação das decisões. Quando da internalização pelos Estados, ainda resta a dificuldade de que os Estados são aqueles responsáveis pela aplicação das políticas regionais dentro de seus territórios, dando origem uma série de “traduções”, como apontado por (COUTINHO, s.d.), em processos que adequam os conteúdos da normativa regional ao âmbito nacional.

No caso da institucionalidade do Mercosul, é constante a crítica de ausência de mecanismos que promovam a participação social (MEDEIROS, 2008; VIGGEVANI, 2001). O chamado “déficit democrático” dissocia as decisões mercosulinas das pessoas potencialmente atingidas por essas decisões. Essa ausência de participação social contribui para a retórica mercosulina dissociada de prática e ação. O discurso dos *policy-makers*, como trazido por Malamud (2005), reflete as expectativas e experiências dessas categorias. A formulação da agenda regional e a formulação da política do Mercosul são resultado da decisão de cúpulas superiores, em um processo que parte “de cima” e no qual grande parte da sociedade civil se mantém à margem das negociações (SATO, 2014).

Para amenizar tais dificuldades, o Mercosul, na sua fase de reconstrução do projeto de integração, buscou criar mecanismos de aproximação com as sociedades dos Estados Partes e Associados. Entre as inovações concretizadas, ressaltamos o papel da criação do Parlamento do Mercosul (PARLASUL), em 2006, com a “finalidade declarada de representar os povos do Mercosul” (DRI; PAIVA, 2016, p. 9), ainda que a operacionalidade do parlamento encontre barreiras na institucionalidade engessada do bloco. Foi estabelecido como objetivo que, até o ano 2020, todos os Estados pertencentes ao Parlamento já tenham realizado eleições diretas para o cargo de deputado do Mercosul, uma vez que esse é o órgão democrático e legislativo da representação civil dos povos dos Estados Partes do Mercosul (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, s.d.).

O engessamento decisório e institucional do Mercosul também faz com que o bloco tenha dificuldades de implementação de seus discursos. Malamud (2005) diz que a região tem um passado reconhecido de prosperidade discursiva, tendo uma longa história de retórica política convencional, ao mesmo tempo que detém um histórico ruim quando se tratando de realizações concretas. O autor chama de *cognitive dissonance* a tendência das palavras e dos discursos vagarem longe das ações. Essa tendência observada por Malamud pode ser verificada não apenas no estágio de internalização das normas, mas

também pelo conteúdo trazido pelas mesmas. Observamos, então, a existência de uma dupla lacuna no âmbito do Mercosul, a primeira entre o que está presente no discurso dos líderes e o que é negociado em nível político, e a segunda entre o que é negociado na instância política e o que é implementado (GARDINI, 2011). Mármora (2005) aponta para a existência de uma hipocrisia no consenso intergovernamental institucionalizado, pois alguns governos aprovam medidas que não são efetivadas ou ainda adotam normativas, as quais não estão dispostos a aceitar e a implementar no âmbito multilateral.

2.3 AS FASES DO MERCOSUL: ENTRE O MERCADO E O SOCIAL, ENTRE BENS E PESSOAS

Em vinte e cinco anos de existência, a história do Mercosul é pontuada por fases de progresso interrompidas por momentos críticos de mudanças políticas ou crises econômicas. Dabène (2011) oferece uma sistematização que inclui uma fase inicial, anterior à assinatura do TA, entre 1985 e 1991, cujo principal objetivo é a construção de um dispositivo coletivo para a consolidação da democracia, debatendo questões de infraestrutura e energia e integração econômica. Corroboram essa visão apresentada por Dabène, Cervo (2008) e Gardini (2011) que reconhecem essa primeira fase, anterior à assinatura do TA, nomeando-a, respectivamente, de fase embrionária produtiva e anos de gênese. A sistematização a partir dessa fase, converge com a de outros autores como Hoffman, Coutinho, Kfoury (2008) e Mallmann (2007).

O segundo momento para Dabène, e primeira fase para outros autores, entre os anos de 1991 a 1996, é de constituição e estruturação institucional do Mercosul, focando no aspecto estritamente comercial da integração. Para Cervo (2008), é a marca de uma fase liberal e

mercantilista, baseada no Consenso de Washington¹⁸, refletindo a inspiração institucional do bloco, que contrariamente ao esperado, não emula a estrutura da União Europeia, mas sim da Organização Mundial do Comércio, reforçando o caráter eminentemente comercial do projeto integracionista (VENTURA, 2011). O comércio intrabloco aumentou, consideravelmente, registrando um crescimento duas vezes maior que o comércio extrabloco, favorecido por uma conjuntura internacional favorável (HOFFMANN; COUTINHO; KFOURI, 2008). Malamud (2010) aponta para uma intensa dinâmica interpresidencial, sustentada sobre o desenho presidencialista dos regimes políticos do Cone Sul, como responsável pelo relativo sucesso do bloco em seus primeiros anos.

A segunda fase, a primeira das fases de crise, é inaugurada com a tentativa de golpe de estado no Paraguai, em 1996, levando o Mercosul a adotar uma “clausula democrática” em 1998, com o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, demonstrando uma incipiente preocupação com a temática político-social do bloco. Com os presidentes Carlos Menem (1989-1999) e Fernando de la Rúa (1999-2001), na Argentina, e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), no Brasil, o Mercosul passa a ser afetado pelas crises financeiras internacionais e o Consenso de Washington oferece duras consequências às economias do cone-sul. A profunda reestruturação do sistema econômico argentino, com o sistema de conversibilidade monetária, provocou um período de recessão econômica, inflação e problemas sociais. O Brasil, em um momento de altas taxas de juros e vivendo uma crise energética, tem sua estabilidade e crescimento econômicos afetados (MONIZ BANDEIRA, 2010). O projeto liberal do Mercosul e o modelo de integração, iniciado com o TA, mostram-se, nesse período, limitados e fíndos. Apesar do fim do

¹⁸ O Consenso de Washington é uma conjugação de medidas macroeconômicas, sugeridas pelo Fundo Monetário Internacional e os Estados Unidos às nações em desenvolvimento. Em dez pontos recomendava de que os Estados se retirassem da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, com medidas propostas de caráter neoliberal, com o objetivo de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado (MONIZ BANDEIRA, 2010).

período ter representando um momento de fortalecimento e união do Mercosul frente aos Estados Unidos, o robustecimento deu-se apenas no plano econômico e comercial.

Todavia, o cenário começa a mudar a partir de 2002, ensejando a terceira fase, caracterizada pela retomada do comércio regional, uma vez tendo sido superada a crise de Brasil e Argentina, e a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil em 2002, clamando pela reconstrução do Mercosul e a convergência de políticas e interesses. Fato inédito na história recente do Brasil, a integração regional com os países vizinhos foi apresentada como um objetivo estabelecido na política externa do governo, ampliando os objetivos para além daqueles comerciais e econômicos¹⁹. Luiz Inácio Lula da Silva foi o primeiro de uma série de presidentes progressistas e alinhados a ser eleito no Cone Sul do continente. Após ele, Néstor Kirchner foi eleito na Argentina e Tabaré Vázquez no Uruguai. Com essas eleições, o Mercosul passou a ser visto como um símbolo de resistência ao neoliberalismo, sendo um contrapeso frente aos Estados Unidos nas negociações da ALCA (MALAMUD, 2005; DABÉNE, 2011).

Durante essa terceira fase, houve uma retomada do crescimento econômico dos países do bloco caracterizado por:

uma convergência da política cambial, padrões de solvência fiscal e monetária, menor vulnerabilidade do setor externo percebida pelos saldos positivos da balança de transações correntes, além de uma inflação mais baixa, bem como o próprio aumento da participação do comércio do Mercosul no comércio mundial (CURZEL, 2013, p. 79).

Com o desejo de aprofundar a integração e minimizar as assimetrias econômicas e sociais entre os países do bloco e com a ascensão de presidentes progressistas e com outros compromissos para além da

¹⁹ O presidente incluiu, em seu plano de governo, os objetivos e princípios de fortalecimento e expansão do Mercosul, acreditando na possibilidade do crescimento nacional a partir da integração regional.

agenda comercial, o Mercosul abandona suas características de um projeto baseado em questões mercantis, para se adequar a questões sociais e aprofundar sua integração, investindo em uma reforma institucional e na adoção de uma nova agenda de integração. Novas instituições foram criadas como o Parlamento do Mercosul e o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), a primeira política redistributiva destinada a lutar contra as assimetrias de desenvolvimento na região (DABÉNE, 2011). Estas reformas são implementadas enquanto a economia é favorável, com uma meia-década de crescimento robusto.

A mais recente fase tem seu início com a crise econômica mundial de 2009, que afeta de forma moderada a América Latina, reforçando as relações bilaterais entre Argentina e Brasil. Muitos conflitos comerciais que surgiram, segundo Dabéne, refletem uma incapacidade crônica de ambos os países a levarem em conta o interesse regional. Nesse contexto, a dimensão social da integração, que vinha desde 2002 tomando espaço, passa a ser intensificada. Como trazido por Neves (1999), a integração econômica não pode deixar de lado os aspectos políticos e sociais:

[...] a experiência indica que os processos integradores abrangentes, como foi o caso da União Europeia e como se pretende, venha a ser o caso do Mercosul, adquirem rapidamente uma dimensão política crescente. Essa dimensão política se traduz numa ampla e cada vez mais diversificada agenda de cooperação que não tem vínculos diretos com a agenda econômico-comercial, que é o motor da integração (p. 1-2).

O Tratado de Assunção foi considerado incompleto (ISM, 2012; SATO, 2014) por não fazer menção ou dar espaço à questão social inerente ao processo de integração. Em 2000, o Mercosul subscreveu a Declaração do Milênio, que declarou os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, o que levou ao fundamento que implicou no compromisso de efetivação

dos objetivos de crescimento econômico diretamente relacionados ao de inclusão e coesão social, incorporando a dimensão social da integração. No livro “O Marco Conceitual da Dimensão Social do Mercosul”, lançado em 2012, pelo Mercosul, fica estabelecido que o objetivo é:

assumir a Dimensão Social da integração baseada no desenvolvimento econômico de distribuição equitativa, tendente a garantir o desenvolvimento humano integral, que reconhece o indivíduo como cidadão sujeito de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. Deste jeito, a Dimensão Social da integração regional configura-se como um espaço inclusivo que fortalece os direitos cidadãos e a democracia (ISM, 2012, p. 20).

A expansão da dimensão social do Mercosul ocorre apenas nos primeiros anos do século XXI, uma vez que, no início, o bloco excluía ou minimizava de sua agenda questões sociais, culturais, políticas, ambientais e identitárias do seu modelo de integração, marcadamente, comercial (MERCOSUL, 2012). Os primeiros anos se desenvolveram sob uma concepção de integração regional centrada quase que, exclusivamente, nos fatores e indicadores de crescimento econômico e comercial. Assim, desenvolveu-se, na primeira década, um bloco mercantilizado, guiado pela doutrina neoliberal, até que a crise do fim do milênio provocou a diminuição das relações comerciais intrarregionais, enfraquecendo as perspectivas de crescimento e aumentando os níveis de pobreza e desemprego (GARDINI, 2011).

O tão esperado desenvolvimento mediante a liberalização comercial e o desregulamento dos mercados internos não ocorreu como esperado, um vez que os países da região encerraram o século em importantes crises financeiras. Atribui-se a esse panorama e à prevalência dos interesses econômicos originais que orientaram a formação do bloco, o fato de que essas questões permitiram o descaso com a questão social, situação que agravou a inércia do processo de integração regional. Ao lançar o documento sobre a Dimensão Social do Mercosul, os autores do trabalho ressaltam que, em 2007, quando foi criado o Instituto Social do Mercosul, o bloco possuía objetivos

diferentes daqueles inicialmente propostos no Tratado de Assunção, uma vez já tendo compreendido que apenas a livre circulação de bens, serviços e capitais não é o suficiente para sustentar a integração econômica e superar a persistente fratura social existente na região ao mesmo tempo (ISM, 2012). A harmonização e a coordenação de políticas públicas de proteção e promoção social tornaram-se uma exigência imperiosa para o desenvolvimento regional.

Podemos apontar como origens desse movimento de inclusão das pautas sociais na agenda mercosulina dois fenômenos interligados. Primeiro, a crise social, política e principalmente econômica que atingiu os países do bloco entre 1998 e 2002, que evidenciou o esgotamento do modelo de desenvolvimento no âmbito dos Estados, que debilitava também o Mercosul e seu processo de integração. Segundo, a partir dessa retração política e econômica, ascenderam ao poder em toda a América do Sul, durante a primeira década do século XXI, presidentes com visões progressistas e que enxergavam o Mercosul e sua agenda de forma distinta. O cenário da integração, então, foi alterado e passou a abrir espaço para o aprofundamento da dimensão social. Nesse sentido, na tentativa de diminuir o déficit democrático foram criados mecanismos para a participação popular, como o Fórum Econômico e Social (SERBIN, 2013), que representa uma tentativa ainda incipiente de aumentar a participação e legitimação das atividades do bloco por parte dos nacionais (COSTA, 2013).

Assim, em 2006, durante a Cúpula Social do Mercosul, em Córdoba, Argentina, foi criado o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul que representa a principal iniciativa em avançar o pilar social da integração regional. Reúne políticas sociais comuns que visam a erradicar a miséria, a fome, a pobreza e o analfabetismo, além de universalizar os serviços de saúde pública, no âmbito do Mercosul, entre outros fins. Em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul, responsável pelo avanço dessas pautas dentro do bloco. E assim, o Mercosul foi criando outros institutos e instâncias para erradicar as desigualdades sociais entre os países e aprofundar a integração regional. Importantes ações foram: a criação do Fundo para a Convergência

Estrutural do Mercosul, criado em 2007, que destina-se a financiar programas para desenvolver e promover a coesão social e o processo de integração, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), criado em 2009, cujo objetivo principal é contribuir com o fortalecimento do Estado de Direito nos países do bloco, mediante políticas públicas em direitos humanos e a consolidação dos direitos humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do Mercosul. O IPPDH tem desenvolvido ações que respeitam e fomentam a proteção dos direitos humanos, promovendo mecanismos de formação “orientados a somar esforços nas estratégias de promoção, aplicação e desenvolvimento de práticas respeitadas dos padrões de direitos humanos no contexto da migração” (IPPDH, 2016).

Essas medidas tomadas e instituições criadas não conseguem, no entanto, impedir o Mercosul de ser criticado pela sua dificuldade e inépcia de implementar suas propostas, também na seara do desenvolvimento do Mercosul social. Para Draibe (2007), a dimensão social do Mercosul opera sob duas estratégias distintas e também antagônicas. No que tange às políticas sociais e às instituições necessárias para sua implementação, o bloco é caracterizado por um minimalismo institucional, agindo moderadamente, sem criar os meios que efetivariam os conteúdos dos discursos. Essa estratégia minimalista “abdica de trazer para o campo da integração social o debate e a proposição de modelos de desenvolvimento econômico e social que possam *sustentar*, mais adequadamente, um efetivo processo de constituição de uma cidadania social nova e coesa” (DRAIBE, 2007, p. 179, grifo nosso). Contrariamente a essa tendência, então, quanto aos conceitos e objetivos da integração e da dimensão social, o Mercosul funciona sob uma lógica maximalista, supondo um nível supranacional de unificação de políticas, que ao seu tempo já são carregadas de objetivos difíceis de alcançar sem a institucionalidade respectiva. Assim, Draibe (2007) defende que o Mercosul propõe o máximo quanto ao conteúdo de seus discursos sem, no entanto, criar as instituições que viabilizariam a implementação desses discursos. Esse modo de operação do Mercosul no campo social é estendido a outras áreas de operação do bloco. A dupla lacuna, entre discurso e realidade, segundo Gardini, faz

parte de uma tendência do Mercosul que faz com que o plano discursivo seja visto com ressalvas e reservas, uma vez que no bloco “nem (sempre) tudo é o que parece ser” (GARDINI, 2011, p. 684). Esse vácuo entre retórica e prática se aplica, no caso do Mercosul, aos seus corpos institucionais e ao conteúdo de sua legislação.

3 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA DO MERCOSUL: ENTRE ATAS E NORMAS

É na institucionalidade do Conselho do Mercado Comum que se encontra o principal âmbito responsável por debater questões migratórias do Mercosul, na Reunião de Ministros do Interior (RMI)²⁰. Criada em 1997, após alguns anos discutindo as migrações em comissões variadas, a RMI criou o Foro Especializado Migratório-FEM, espaço que se tornou o âmbito legítimo e designado para debater e promover resultados acerca da temática migratória. O FEM, e o que o precedeu no âmbito da RMI, é o principal e legítimo espaço para a discussão da migração no Mercosul. Reconhecendo a importância desse espaço, é compilada anualmente pelo FEM uma Memória Institucional-MI que apresenta as atas de todas as suas reuniões e também da RMI, no caso da última, constam apenas as reuniões que versam sobre questões migratórias. Esse material é central para este trabalho, na medida em que permite observar o desenvolvimento da política migratória do Mercosul, e sobre ele nos debruçaremos para minuciosa análise nas próximas páginas. Buscamos apresentar uma proposta de periodização que explore os diferentes estágios da política migratória do Mercosul, refletindo sobre as discussões que tomaram lugar e as normas aprovadas, ou não. Destarte, as atas presentes na Memória Institucional do FEM, em conjunto com as normativas aprovadas pelos âmbitos decisórios do bloco, constituem as principais fontes de trabalho para a delimitação da política migratória do Mercosul e sua avaliação.

As atas pertencentes à memória institucional do FEM são compiladas pelo próprio foro e contém poucas informações quanto ao conteúdo de suas reuniões e às discussões empreendidas. O início de cada ata traz a data, o local e a institucionalidade do Mercosul na qual a

²⁰ Regimento da RMI (MERCOSUL/CMC/ DEC N. 27/99).

reunião ocorreu. Dados quanto aos representantes dos países, ou ainda quais países se fizeram presentes não se encontram disponíveis.

As normas que fazem parte da política migratória do Mercosul por vezes são oriundas de outros âmbitos de negociação e decisão. Assim, outros órgãos, reuniões e grupos de trabalho abordam questões que indireta ou subsidiariamente trabalham questões migratórias. Utilizando uma abordagem abrangente, apresentaremos as normas e os espaços nos quais foram discutidos. O objetivo com este trabalho é apresentar um panorama sobre as diferentes fases de discussão sobre a política migratória do Mercosul, o estágio atual e o que esta política significa para a circulação de pessoas no continente e para as pessoas imigrantes intrarregionais.

O levantamento de normas que, a nosso ver, integram a política migratória do Mercosul foi efetuado a partir das normas disponibilizadas pela Secretaria do Mercosul e, apesar de ser o órgão responsável pelo arquivo oficial do Mercosul, nem todos os documentos e atas estavam disponíveis, sendo necessário recorrer ao banco de dados do Ministério das Relações Exteriores brasileiro. O acesso aos documentos finais e principalmente ao estado dos acordos assinados pelo bloco se apresentou como dificuldade à pesquisa empírica, devido à falta de consistência nas informações oficiais e nas fontes secundárias consultadas.

3.1 O TRATAMENTO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO ÂMBITO DA REUNIÃO DE MINISTROS DO INTERIOR - RMI

Os primeiros encontros promovidos pela Reunião de Ministros do Interior (RMI) datam de 1997 e, ainda que a criação de um órgão específico para tratar das migrações tenha acontecido apenas em 2003, com a criação do Foro Especializado Migratório (FEM), durante este interim, a RMI designou comissões e subgrupos de trabalho para debater tais questões. Inegavelmente, as discussões foram atomizadas. No entanto, as atas das reuniões desses diversos grupos se encontram conformando a Memória Institucional do FEM e datam desde 1997.

A memória do FEM corresponde à compilação de atas das reuniões do FEM e também das Reuniões de Ministros do Interior. O objetivo declarado da Memória Institucional (MI) é a compilação sintética dos aspectos migratórios mais relevantes tratados em cada reunião, com a intenção de observar sua evolução e, ao mesmo tempo, conhecer o tratamento dado a cada um deles e as ações e medidas tomadas em cada oportunidade. O FEM faz parte do âmbito de atuação da RMI e apenas as reuniões do RMI que perpassaram discussões sobre migração estão incluídas na Memória Institucional. O documento da Memória Institucional foi primeiro criado em 2008, fruto de decisões das delegações no âmbito do FEM, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento dos temas abordados pelo Foro. Vale destacar que embora o FEM só tenha sido criado em 2003, a Memória Institucional data desde 1997, ano das primeiras RMI, replicando as atas dos âmbitos responsáveis por discutir questões migratórias. Entre 1998 e 2000, as discussões sobre migração se deram em diferentes comissões e grupos de trabalho, todos subordinados a RMI. Em 1998, foi sob a legenda Comissão de Assuntos Migratórios; em 1999, as discussões foram no âmbito das seguintes subcomissões: “acompanhamento e controle”, “grupo delitual” e “grupo migratório”. Durante esses anos, a agenda de discussão era previamente definida pela Comissão Técnica da RMI que encaminhava para a subcomissão ou grupo competente para desenvolver e negociar as pauta em profundidade. Em 2000, foi estabelecido o Grupo Especializado de Trabalho Migratório que durou até a criação do FEM, em 2003. Entre 1998 e 2003, a forma como estava organizado o processo de aprovação de acordos e outros documentos trazia ainda mais engessamento e lentidão ao processo decisório do Mercosul. Após a discussão no grupo ou subgrupo, o ponto em pauta era remetido para a Comissão Técnica e, havendo aprovação, era enviado para a Reunião de Ministros do Interior, que remeteria a matéria à aprovação do Conselho do Mercado Comum, por intermédio do Grupo Mercado Comum. A criação do Foro Especializado Migratório, em 2004, representa uma especialização e crescente importância da questão migratória no âmbito das Reuniões de Ministros de Interior do Mercosul.

Ao ser analisada a Memória Institucional do FEM, incluídos os primeiros anos anteriores a sua existência, de 1997 até 2014, é possível delinear diferentes fases quanto ao tratamento empregado pelo Mercosul à temática migratória, o que resultou em nosso esforço de propor uma periodização dessas fases e seu detalhamento nas seções seguintes. Nossa periodização procurou identificar tendências similares, como temáticas discutidas e número de acordos aprovados, que possibilitasse o estabelecimento.

Assim, identificamos a **primeira fase** sendo entre 1997 e 2001, na qual se observa uma maior securitização da questão migratória. A política migratória no sentido estrito de regulação de entrada e saída de pessoas, refletindo o modelo de integração que se estava implantando e o próprio estágio do Mercosul, no qual a circulação de pessoas para fins migratórios e as questões sociais não eram prioridade, durante o período de forte priorização dos aspectos comerciais. A questão migratória é caracterizada, nesse período, por uma preocupante sobreposição e atomização, perceptível na fragmentação da discussão migratória até 2000 em diferentes comissões e grupos. A **segunda fase** compreende o período de 2002 a 2004, quando após sair da crise do final da década de 1990, o Mercosul se relança absorvendo questões sociais e aprova importantes acordos no âmbito migratório e também para a integração regional como o Acordo sobre Residência e o Acordo para Regularização Migratória. Durante essa fase, a questão migratória parece se revestir de recém-adquirida importância, sendo estabelecido o FEM e aprovada a Declaração de Princípios Migratórios do Mercosul. A **terceira fase**, compreendida entre 2005 e 2009, é uma fase bastante técnica e burocrática, com as delegações organizando a estrutura do FEM e alinhando políticas comuns do Foro. A partir de 2010, se inaugura a **quarta fase**, que é beneficiada pela entrada em vigor de importantes acordos, assim como das iniciativas do bloco em aprofundar a questão social da integração. É nessa fase que o FEM passa à execução de algumas políticas e ao diálogo com outras instâncias e instituições. Passemos à descrição detalhada de cada uma das fases.

3.1.1 Primeira fase: securitização e controle das fronteiras

A primeira fase teve seu início oficial em 1998, uma que vez em 1997, primeiro ano da RMI, só houve o intercâmbio de informações atinentes às questões de interior, sem, no entanto, haver qualquer reunião ou grupo específico para discutir questões próprias às migrações. Em 1998, o primeiro ano de reuniões versou quase que exaustivamente sobre questões securitárias referentes ao controle de pessoas e fronteiras, estabelecendo uma característica marcadamente securitária à discussão da pauta migratória. Esta dinâmica foi reproduzida nos anos seguintes até 2002, com discussões coadjuvantes sobre refúgio e tráfico de pessoas e o *status* dos acordos aprovados. Nesse ano, sob a legenda da “Comissão de Assuntos Migratórios” ocorrem as primeiras discussões sobre migração no âmbito do Mercosul, tendo como participantes apenas Argentina, Brasil e Paraguai, países que compõem a Tríplice Fronteira- TF, área transfronteiriça localizada no cruzamento de Porto Iguazu, Cidade do Leste e Foz do Iguazu. Ainda que o objetivo declarado das primeiras reuniões fosse sobre “assuntos migratórios”, a pauta da TF e de questões de segurança atinentes à área assume um importante lugar.

As atas das primeiras reuniões da Comissão de Assuntos Migratórios, trazem constantemente a preocupação dos Ministros do Interior com a proteção das fronteiras e segurança nacional, já que os assuntos debatidos nas reuniões versavam sobre controle e regulação de entrada e saída de pessoas, sempre alinhados com planos de segurança regional. Há visível busca pelo estabelecimento de canais de comunicação comuns para o compartilhamento de informações acerca de entradas e pedidos de residência negados, tentando impedir assim que pessoas que já haviam sido “rejeitadas” em países vizinhos tentassem com sucesso adentrar outros países do bloco, expondo a busca por mecanismos que auxiliassem a seleção de pessoas que estariam aptas ou não a adentrar os territórios. Estas preocupações securitárias que caracterizam o período são reflexo do período que os Estados que compunham a Tríplice Fronteira viviam, no qual o melhoramento da

segurança regional na região era pressionado pelos Estados Unidos e por constituintes dos países.

A preocupação com a Tríplice Fronteira e a dimensão que o tópico assumiu no âmbito da Comissão de Assuntos Migratórios remontava a problemas que não eram inéditos ou recentes no cenário de segurança dos países da TF, a saber, área composta por Foz do Iguaçu (Brasil), Porto Iguaçu (Argentina) e Cidade do Leste (Paraguai), foi pela primeira vez suspeita de envolvimento com o terrorismo internacional no início da década de 90, em decorrência de ataques a duas instituições judaicas na Argentina. O país portenho é casa para a maior população de judeus da América Latina e a 7ª maior no mundo²¹. Em 1992 a Embaixada de Israel em Buenos Aires foi atacada e 29 fatalidades ocorreram. Dois anos depois, em 1994, o Centro da Comunidade Judaica (AMIA) foi alvo de um carro bomba que explodiu matando 85 pessoas e ferindo 300. Dos atentados, se seguiram investigações para determinar os responsáveis pelos ataques, apontando para o envolvimento do Irã e do grupo libanês Hizbollah e o indício de que os perpetradores dos atentados haviam entrado e se preparado para o ataque na região da Tríplice Fronteira. No caso específico do atentado de 1994, o militante suicida teria entrado na Argentina pela cidade de Puerto Iguaçu. Foi após 1994, e com o primeiro atentado ao World Trade Center em Nova Iorque, em 1993, que o terrorismo entrou na agenda de segurança hemisférica, impulsionada em grande parte por pressão estadunidense. Assim, a tentativa de securitização pontual da TF data desde 1995, uma vez que os relatórios estadunidenses entre 1995 e 1998 reforçavam o discurso em torno da ameaça do terrorismo internacional na América do Sul (ESTADOS UNIDOS, 1999a). Esse período foi concomitante aos primeiros anos do Mercosul, durante os quais os Estados Unidos já tinham estabelecido diálogo com o bloco para questões comerciais e passou a pressionar os países com questões da Tríplice Fronteira no âmbito do Mercosul. Ao escrever sobre a Tríplice

²¹ Segundo dados recentes da Jewish Databank, disponível em: <http://www.jewishdatabank.org/studies/downloadFile.cfm?FileID=2941> . Acesso em: 15 jan 2015.

Fronteira e sua relação com a guerra ao terror estadunidense, Amaral (2008) destaca:

o empenho das autoridades argentinas na apuração dos culpados e seu papel de liderança nos esforços de cooperação regional para atividades de contraterrorismo- principalmente junto a Brasil e Paraguai- para aumentar o controle sobre a região fronteiriça (p. 160).

É nesse sentido que as reuniões do ano de 1998, sobre questões migratórias, têm lugar. A preocupação com o terrorismo, com a segurança da região e o controle de entrada e saída dos territórios definiam pautas das reuniões. É inicialmente decidido implementar a frequência das operações de controle de permanência, sendo aprovado o Plano Geral de Segurança para a Tríplice Fronteira, posteriormente substituído pelo Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a segurança regional no Mercosul, Bolívia e Chile, de 1999. Após o primeiro ano de atividades, as reuniões da Comissão de Assuntos Migratórios passam a ser continuamente frequentadas também pelas delegações de Uruguai e dos Estados Associados, Bolívia e Chile. Somam-se a essas, medidas de operações de controle fronteiriço conjunto entre os países, que passam a ocorrer de forma recorrente, assim como a implantação do sistema de intercâmbio de informação de segurança do Mercosul, Bolívia e Chile. Este sistema de intercâmbio de informação, percorria diferentes esferas de controle sobre as pessoas, como benefícios concedidos ou negados, a tentativa de um censo de estrangeiros extra-regionais, e também quanto a crimes e atividades transfronteiriças.

Durante a primeira fase do FEM, foi persistente a preocupação do Estados com o controle das fronteiras, especialmente quanto à seletividade das pessoas que adentrariam os territórios dos países. Após um primeiro ano de reuniões no qual foi focado majoritariamente em controle de fronteiras para nacionais extrabloco, os países do Mercosul buscaram medidas de facilitação da circulação de nacionais entre as

zonas fronteiriças. As medidas de segurança são primeiramente implementadas em áreas de maior preocupação para as delegações, como a área da Tríplice Fronteira depois se estendendo para outras regiões fronteiriças. Com isso, em dezembro de 1999 foi assinado no âmbito do CMC, o Acordo sobre Trânsito Vizinho Fronteiriço (CMC/DEC 17/99) e Acordo sobre Trânsito Vizinho Fronteiriço entre o Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile (CMC/DEC 18/99), ambos acordos provenientes de discussões da Subcomissão de acompanhamento e controle: área migratória e que regulamentaram de forma diferenciada os movimentos das fronteiras.

Ao regulamentar de forma diferenciada os movimentos das fronteiras, o acordo permitiu que os nacionais ou naturalizados, ou residentes legais, de um Estado Parte domiciliados em localidades contíguas de dois ou mais Estados-Partes, obter o cartão do Trânsito Vicinal Fronteiriço, com o qual poderão cruzar a fronteira mediante um processo ágil e diferenciado, “em relação a outras categorias de migrantes” (Mercosul, 1999). Os pontos de validade das decisões sobre TVF foram definidos em 1994, pelo GMC, na decisão que aprovou os pontos de fronteiras entre os países do Mercosul que funcionariam com controles integrados de trânsito vicinal, turístico e de cargas. A aprovação do Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço de 1999 foi a primeira de algumas medidas criadas para facilitar a circulação de nacionais dos Estados pertencentes ao Mercosul, criando canais privilegiados para cidadãos de países do bloco (Foram aprovados pelo CMC em 2000, DEC 47/00). Em seguida, foi a vez de assinar o Acordo sobre Isenção de Tradução de Documentos para Trâmites Migratórios entre os Estados Parte do Mercosul, em 2000, uma vez que os documentos estejam em uma das línguas oficiais do Bloco, que à época eram apenas Espanhol e Português, sem o Guaraní como língua oficial, que foi instituído apenas em 2006 (CMC/DEC 35/06). Também em 2000 foi assinado o Acordo sobre Estabelecimento de Canais privilegiados de Entrada nos Aeroportos para Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile.

Enquanto foram criados meios de facilitação da entrada para nacionais do Mercosul, foi concomitantemente discutida a entrada e permanência de estrangeiros externos ao Mercosul. Em 1998, o Brasil apresentou dados e informações sobre a entrada e saída de estrangeiros e também seu projeto sobre anistia aos estrangeiros em situação irregular no país, através da Lei 9.675²², de 29 de junho de 1998. Prontamente, a delegação argentina manifestou preocupação a respeito, em face da possibilidade de regularizar “delinquentes”, nos termos utilizados pela delegação, reiterando o receio do país com a entrada e saída, e permanência, de pessoas possivelmente conectadas ao terrorismo internacional. A preocupação com o trânsito de pessoas “indesejadas” pelos países, repetiu-se durante essa primeira fase, com nacionalidades ou etnias específicas sendo sinalizadas pelos países. Em 2001, a Bolívia apresentou relatório sobre supostos terroristas estrangeiros na região. Em 2000, foi salientada a “necessidade de estreitar os controles aos cidadãos romenos e chineses devido à grande quantidade de residentes ilegais na região” (MERCOSUL, 2008, p.11). Esta ponderação foi feita pelas delegações de Bolívia e Chile, principalmente, pois ambos os países, no final dos anos 90, contavam com afluxos de populações chinesas e romenas (DONA REVECO, 2009). Frequentemente, nas reuniões era pontuada a importância e a necessidade de realizar um censo de estrangeiros extramercosul, no entanto, o mesmo demorou muito tempo para ocorrer devido a cortes orçamentários e dificuldades metodológicas.

Em 2001 já existia a preocupação com o *status* dos acordos assinados quanto à ratificação e à internalização por cada Estado. Houve o impulso ao segmento de aplicação das normas e a tentativa progressiva de harmonização de marcos normativos. A pauta sobre acompanhamento e internalização e vigência dos acordos previamente

²² A anistia migratória realizada pelo Estado brasileiro regularizou 40 mil migrantes em 1998. Em 2009, ocorreu uma nova anistia, regulada pela Lei 11.961 de 2009, que regularizou 42 mil estrangeiros, sendo que 40% deste número era de bolivianos. A anistia migratória possibilita a regularização, outorgando um visto provisório por dois anos, convertido em permanente após este período.

Fonte: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-anistia-41816-estrangeiros-em-situacao-irregular,491657>

assinados passou, então, a compor quase todas as reuniões dos grupos sobre migração. Dessa forma, circulando um quadro da situação dos processos de incorporação dos acordos regionais aos ordenamentos jurídicos de cada Estado, procurou-se fomentar o compromisso de cada país com a internalização dos acordos e sua atualização. Durante essa fase inicial de discussões sobre a temática migratória, os Estados privilegiaram compartilhar experiências e informações, dividindo primeiramente com as outras delegações suas leis migratórias e seus dados censitários. Os Estados compartilharam informações sobre gestão das migrações e de que forma podiam e precisavam abordar essas questões dentro do âmbito do Mercosul. Nesse sentido, os países passaram a apresentar estudos do fenômeno migratório em seus territórios, embora de forma bastante incipiente.

Ainda que essa primeira fase tenha sido marcada por questões de controle de entrada e saída e preocupação com segurança, aparecem em 2001 as primeiras discussões sobre a temática do refúgio. Importante notar que a inclusão dessa temática não foi voluntária, uma vez que o ACNUR interferiu diretamente pedindo ao Mercosul que se manifestasse e incluísse em sua agenda de discussões temas relacionados ao refúgio. É possível ler na ata do dia 6 de abril de 2001, da comissão técnica da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul, que a pauta foi incluída a partir de demanda externa:

A pedido do ACNUR, se decidiu a elaboração de um documento regional que enfatizasse a diferenciação entre migrante econômico e refugiado, a fim de não desvirtuar a figura deste último. Além disso, o Alto Comitê para as Nações Unidas propôs a realização de um Seminário que finalizaria na seguinte reunião da Subcomissão de Seguimento e Controle (MERCOSUL, Memória Institucional, p. 14, grifo nosso).

Assim, é possível observar que a ACNUR fez o pedido para ter o posicionamento regional do Mercosul e não apenas dos países

individualmente. Seguindo esse pedido e encaminhando a matéria para o Grupo Especializado de Trabalho Migratório, em 3 e 4 de maio de 2001, representantes do ACNUR fizeram uma exposição sobre o instituto do refúgio. A partir dessa reunião, a temática do refúgio esteve presente em um número significativo de reuniões e nessa fase inicial procurou-se entender o instituto do refúgio, diferenciando-o da migração econômica e do tráfico de pessoas e o compartilhamento sobre as solicitações de refúgio e o assessoramento por parte do ACNUR para a agilização dos processos e para evitar petições em excesso. Seguindo a temática já levantada pelo ACNUR, ao diferenciar tráfico de pessoas de refúgio, a delegação argentina introduziu na pauta a discussão e o desenvolvimento de uma estratégia comum frente ao tráfico de pessoas. Nesse sentido, foi assinado em 2000 o Acordo sobre Complementação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança regional, em Matéria de Tráfico de Menores, Acordos 1 e 2 de 2000, que visivelmente atrelavam o combate ao tráfico de pessoas à questão securitária. Em 2001, foi aprovada a Declaração de Assunção em matéria de Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de imigrantes e prosseguiram as discussões sobre um Projeto de Protocolo Regional sobre Tráfico Ilícito de Migrantes, ficando acordada a incorporação de um parágrafo que resguardasse as normas sobre direitos humanos e refúgio contidas na Convenção do Ano de 1951 e em sua ratificação de 1967, nos termos do Protocolo de Palermo²³.

Durante essa primeira fase de discussões sobre migração no âmbito do Mercosul, um número relativamente significativo de acordos foram aprovados, sendo todos reguladores, sem criarem direitos. Para além disso, a fase representa e reflete o programa de integração do Mercosul à época, na qual questões sociais e políticas eram excluídas do

²³ A Organização das Nações Unidas (ONU), preocupada com o tráfico de pessoas nos anos de 1990 do Século XX, criou um comitê intergovernamental para elaborar uma convenção internacional global contra a criminalidade organizada transnacional e para examinar a possibilidade de elaborar um instrumento para tratar de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas, em especial de mulheres e de crianças. A partir do início dos trabalhos, o comitê especializado elaborou o texto e o apresentou. Esse texto foi aprovado em 2000, sob o título de Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças – Protocolo de Palermo.

processo. A questão da livre circulação de pessoas foi rapidamente esquecida durante o processo de integração e a temática migratória restou renegada a discussões de segurança e fronteiras e aos subgrupos sem uma agenda específica. A migração não foi entendida como trânsito e integração de imigrantes, mas sim como controle de fronteiras e segurança regional. É possível estabelecer um paralelo entre essa fase e a securitização da questão migratória pela União Europeia. O bloco de integração regional, que oferece muitos exemplos a serem seguidos por outros blocos de integração, antes de abrir suas fronteiras internas para o trânsito de nacionais de países do bloco, fortaleceu e securitizou suas fronteiras externas, preocupando-se com a entrada de estrangeiros e restringindo a entrada de “indesejáveis”. Antes de facilitar o trânsito entre os países, então, e instituir a livre circulação, precisou securitizar ainda mais as fronteiras, o que se deu com a criação do Espaço Schengen de 1985 (ALVES, 2014).

3.1.2 Segunda fase: unificação e aprofundamento do debate migratório

O ano de 2002 pode ser compreendido como um ano de inflexão, a inauguração de uma nova fase, por conta da importância e do conteúdo dos acordos e decisões aprovadas ao longo desse período. Esse primeiro salto qualitativo, na questão migratória da região, inicia a segunda fase em 2002 e vai até o ano de 2004. A importância do Acordo sobre Residência, do Acordo de Regularização, da Declaração de Santiago e da criação do Foro Especializado Migratório se justifica na medida em que representaram um momento normativo distinto dentro do bloco, no qual as questões migratórias estiveram mais em destaque e foram aprofundadas. As novidades normativas não foram fato isolado, uma vez que passadas crises econômicas e institucionais, os países do Mercosul relançavam o projeto do bloco (NICOLAO, 2010).

Merece destaque todavia, o Acordo sobre Residência na medida em que representa a mais importante medida normativa regional e o elemento mais significativo na construção da cidadania sul-americana (BARALDI, 2014). A assinatura do acordo representou a mudança de

consciência acerca da importância para o avanço da integração, que teria o tema migratório (OIM, 2012), bem como, a mudança no posicionamento e tratamento do Mercosul sobre as migrações internacionais. Houve, após sua aprovação, a busca pela uniformização dos discursos dos países e um comprometimento gradual com a temática migratória. Esse novo panorama permite observar o desejo de estabelecer tratamento diferenciado, em matéria migratória e não apenas fronteiriça e de controle, para cidadãos do Mercosul e Estados Associados, como forma de aprofundar a integração. Diferentemente da fase anterior, na qual a securitização e o controle das fronteiras foram o fio condutor das discussões, agora o escopo era expandido para as implicações de discutir migração no âmbito da integração regional para além de cooperação em segurança.

As negociações sobre o Acordo sobre Residência foram iniciadas com a concordância das delegações de permitir a tramitação migratória da residência aos nacionais dos Estados Partes, sem ser necessária a saída do território no qual as pessoas imigrantes se encontram. Nesse sentido, foi apresentado pela delegação argentina uma proposta de “Acordo sobre Residência Permanente para Nacionais do Mercosul e Estados Associados”²⁴, ao qual todas as delegações presentes sugeriram várias mudanças e quando tendo atingido consenso, as delegações se comprometeram a realizar as consultas internas necessárias. Importa notar que faziam parte das discussões as delegações dos países fundadores e também do Chile e da Bolívia como Estados Associados. A temática esteve na pauta mais uma vez, também com largas deliberações entre os países, antes de ser enviada para aprovação da Reunião de Ministros do Interior.

O Acordo sobre Residência é tido como um marco normativo ao facilitar a aquisição de residência temporária, e posteriormente definitiva, a imigrantes nacionais de países do Mercosul. A legislação foi elogiada por ir ao encontro de ideias de direitos humanos e por reconhecer o direito à mobilidade dos migrantes (BARALDI, 2014;

²⁴ Não é o nome oficial, mas é o nome utilizado na proposta - era a ideia inicial - por isso o mantivemos aqui.

ILLES, 2012). De acordo com o preâmbulo do instrumento, a política de livre circulação, que seria favorecida pelo Acordo, é essencial para a consecução dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, “reafirmando o desejo dos Estados Partes de fortalecer e aprofundar o processo de integração, assim como os fraternais vínculos existentes entre eles”; visando, da mesma forma, a “solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados Partes na região, a fim de fortalecer os laços que unem a comunidade regional” (MERCOSUL, 2002, p.2).

O Acordo de Residência foi aprovado por decisão do Conselho Mercado Comum (CMC/ DEC 28 e 29/2002), em dezembro de 2002, em Brasília, Brasil, objetivando a regularização migratória interna dos cidadãos do Mercosul que se encontravam em países diferentes dos seus, assim como a facilitação dos trâmites burocráticos para os novos imigrantes. A principal novidade e avanço do documento é a disposição de que o único critério essencial para a outorga de residência legal é somente a nacionalidade (natural ou adquirida) de um dos países do bloco.

Os Estados, no Acordo sobre Residência, estabeleceram um mecanismo facilitador da regularização da situação migratória na região para os nacionais dos Estados Partes. O artigo primeiro do documento preceitua que os nacionais de um Estado Parte que se encontram no território de outro Estado Parte poderão efetuar o trâmite migratório para a residência sem necessidade de sair do país. O acordo prevê, também, que o pedido seja feito no serviço consular do país de destino. Os Estados Parte poderão conceder residência permanente ou temporária, tendo como principal requisito a nacionalidade de outro país signatário. Assim, é tido como avanço, parcial, a não exigência de uma vinculação necessária da migração com uma justificativa considerada legítima, como contrato de trabalho ou vínculo familiar, ficando estabelecido que os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outra Parte poderão obter residência legal, mediante a acreditação de sua nacionalidade e a apresentação da documentação (art. 4 e 5).

Entende-se como nacionais de um Estado Parte, para fins do Acordo sobre Residência, aqueles que possuem a nacionalidade

originária ou que a tenham adquirido por naturalização, há no mínimo 5 anos. O Acordo se aplicará àqueles que, reunindo os requisitos estabelecidos, solicitem o ingresso ao país, assim como aqueles que já se encontrem no território do Estado receptor, qualquer que seja sua situação migratória (art. 3), possibilitando a regularização de muitos imigrantes que haviam ingressado ou permanecido no território de forma irregular, implicando ainda a isenção de multas e outras sanções administrativas mais gravosas.

Conforme o texto aprovado, no que tange à obtenção da residência temporária, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos: documentos comprobatórios de identidade, nacionalidade e estado civil; certificado de antecedentes policiais no país de origem e no país receptor; declaração de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais; caso seja exigido pela legislação interna do país receptor, poderá ser pedido um exame médico que conste a aptidão psicofísica do peticionante; e pagamento de taxas de serviço. Assim, como podemos verificar, o Acordo para Residência ensejou uma facilitação na burocracia e nos entraves documentais impostos aos migrantes, especialmente se considerarmos que desde 2000 também já estava dispensada a tradução de documentos entre os países do Mercosul por conta do Acordo sobre Isenção de Tradução de Documentos para Trâmites Migratórios entre os Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile. Por conseguinte, um dos mais importantes avanços do Acordo para Residência foi facilitar a burocracia envolvida, requerendo apenas poucos documentos, sem a necessidade de tradução.

O requerimento da residência permanente é realizada com os mesmos documentos necessários para o pedido de residência provisória, acrescido de uma comprovação de “meios de vida lícitos” que permitam a subsistência do peticionante e de seu grupo familiar. A residência temporária dura apenas dois anos e após este período, caso seja de interesse do requerente, deverá se transformar em residência permanente. O não-peticionamento da residência permanente e a constância da residência no território do país receptor, de acordo com o art. 6 do documento, implica na submissão do imigrante à legislação

migratória interna de cada Estado Parte. Atualmente, cinco anos após o início da vigência do Acordo sobre Residência, a exigência do “comprovante de meios de vida lícitos” tem se apresentado como um obstáculo à aquisição de residência permanente (ILLES, 2012).

Ainda que subsistam críticas e dificuldades de aplicação, o Acordo sobre Residência foi celebrado como um marco legislativo. Os principais benefícios do Acordo, segundo a Cartilha como Trabalhar no Mercosul, do Ministério do Trabalho e Emprego brasileiro é a garantia a todos os migrantes nacionais de um Estado Parte residentes no território de outro Estado Parte, como se pode verificar na transcrição a seguir:

. Direito de exercer qualquer atividade: por conta própria ou por conta de terceiros, nas mesmas condições que os nacionais do país de recepção, particularmente o direito a trabalhar e exercer toda atividade lícita nas condições que dispõem as leis; peticionar às autoridades; ingressar, permanecer, transitar e sair do território das Partes; associar-se com fins lícitos e professar livremente sua religião, em conformidade com as leis que regulamentem seu exercício;

. Direito à reunificação familiar: os membros da família que não possuam a nacionalidade de um dos Estados Partes poderão solicitar uma residência de idêntica vigência daquela que possua a pessoa da qual dependam, desde que apresentem a documentação que se estabelece como requisito para a comprovação da relação familiar e não possuam impedimentos;

. Direito à igualdade de tratamento: os imigrantes gozarão, no território das Partes, de um tratamento não menos favorável daquele que recebem os nacionais do país de recepção, no que se refere à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remunerações, condições de trabalho e seguros sociais;

. Direito a transferir remessas: direito a transferir livremente ao seu país de origem sua renda e economias pessoais, particularmente os fundos necessários para o sustento dos seus familiares, em conformidade com a normativa e a legislação interna de cada uma das Partes;

. Direitos dos filhos dos migrantes: os filhos dos imigrantes que tenham nascido no território de uma das Partes terão direito a ter um nome, um registro de nascimento e uma nacionalidade, em conformidade com as respectivas legislações internas. Os filhos dos imigrantes gozarão, no território das Partes, do direito fundamental de acesso à educação em condição 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 limitado devido à circunstancial situação irregular da estada dos país (MTE, 2010, p. 20).

Podemos depreender, então, que o Acordo sobre Residência foi efetivamente um grande marco conceitual e legislativo. Enquanto no Brasil subsiste uma lei migratória anacrônica, nos últimos anos países do bloco atualizaram suas legislações e tomaram como base o Acordo para Residência (ILLES, 2012). Países como Argentina e Uruguai tiveram como marco conceitual o Acordo para Residência, garantindo igualdade de tratamento para nacionais e imigrantes e favorecimento de ações para o fortalecimento da integração sociocultural dos migrantes.

Pela extensão de sua aplicabilidade no continente sul-americano e sua influência nas políticas migratórias do países, o Acordo sobre Residência efetivamente é um marco na política migratória mercosulina, representando “uma experiência coerente com o paradigma da mobilidade” (BARALDI, 2014, p.121), uma vez que reconhece e respeita as decisões do migrantes, cria mecanismos de regularização e facilita a burocracia. A importância do Acordo não se encerra na facilitação da circulação dentro do bloco, mas sim pela liberalização do movimento migracional, não condicionando a justificativas laborais ou

familiares. O diploma regional em questão, então, tem como um dos desígnios, tentar combater o tráfico de pessoas e a exploração do trabalho migrante, possibilitando a regularização daquelas pessoas que intentam trabalhar e residir em país vizinho de forma legal, quanto daquelas que já se encontram em território vizinho e trabalham de forma não regulamentada. Com os benefícios do Acordo sobre Residência, os migrantes são expostos em menor medida a situações de exclusão e exploração. Ainda que possua lacunas, o Acordo representa um marco social na integração do Mercosul, baseado nos princípios da igualdade e da não discriminação, diretamente relacionado à dimensão humana das migrações.

Não poderíamos deixar de reconhecer, entretanto, que o próprio Acordo de Residência, apesar de representar um importante passo à adoção de políticas mais abertas e inclusivas, em matéria de migração, sofre de significativas limitações. Atualmente, com mais de 5 anos de vigência do Acordo para Residência, subsiste a crítica de que o requerimento do comprovante de meios lícitos de vida para o requerimento de residência permanente se apresenta como um obstáculo, transportando os imigrantes muitas vezes de volta a situação não regularizada. O obstáculo à regularização, segundo Paulo Illes (2012), coordenador de políticas para migrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da cidade de São Paulo, cidade brasileira que mais recebe imigrantes mercosulinos, surge da dificuldade para apresentar a comprovação de meios de vida lícitos, uma vez que um grande número dos trabalhadores se encontra na economia informal e possuem dificuldades de apresentar provas de subsistência no país. Nesse contexto, os imigrantes não conseguem cumprir o prazo legal e necessitam começar todo o trâmite novamente, com um novo pedido de residência temporária. O acordo facilita o combate ao tráfico de pessoas e a exploração do trabalho migrante, problemas recorrentes entre migrantes sul-americanos, melhorando as condições de trabalho com a possibilidade de regularização. No entanto, por existir essa dificuldade de regularização permanente, ainda persiste o número de imigrantes em situação irregular. A situação de irregularidade e exclusão irá persistir

caso o imigrante residente procure mudar sua residência para outro país do bloco.

Um sensível déficit normativo do Acordo sobre Residência é a produção de efeitos apenas de forma bilateral entre o imigrante e o específico país de recepção. No caso de mudança de país dentro do bloco, há a necessidade de repetir todo o processo de pedidos de residência temporária e permanente, não havendo uma obtenção de direitos de forma intrínseca e uniforme em todo o Mercosul. Outras críticas que são tecidas ao Acordo acompanham críticas à política migratória mercosulina, de forma geral, por sua limitação por não prever regras a nacionais de outros países fora do Mercosul e também por se omitir sobre os direitos políticos dos migrantes.

O Acordo sobre Residência não é garantia de um direito subjetivo oponível em face do Estado Parte. Ele se constitui como um mero compromisso quanto à flexibilização de exigências administrativas para a recepção dos estrangeiros vizinhos (REDIN, 2010). Em razão do Acordo sobre Residência e da ausência de normas consequentes, a política migratória mercosulina, atualmente, apenas prevê a possibilidade de regularização migratória, representando uma significativa limitação ao reconhecimento e proteção dos direitos dos migrantes:

A adoção de procedimentos para a concessão de residência provisória e permanente deixa implícita a negação de qualquer reconhecimento político das migrações regionais, ou seja, elimina do debate político a ideia de construção de um modelo de cidadania regional inclusiva e reduz, portanto, as possibilidade de inclusão de indivíduos no processo de integração (REDIN, 2010, p. 104).

A burocratização e restrição à regularização migratória não são efetivas no sentido de evitar os deslocamentos e acabam por marginalizar os

imigrantes e degradar sua condição de vida e oportunidades. Por conta dos acordos assinados multilateralmente, a entrada de nacionais de países mercosulinos em países vizinhos é facilitada, fazendo assim que a irregularidade migratória, em sua maioria, se apresente na forma de estada dos migrantes nos países receptores. A regularidade na residência, no entanto, é essencial para o acesso a um conjunto de direitos e obrigações sociais e trabalhistas, garantidores da integração dos migrantes. Havendo esse número extenso de migrantes irregulares, produzidos pelas legislações restritivas dos Estados, Brasil e Chile por exemplo, se estabelece a necessidade de promover importantes processos de regularização migratórias através de anistias extraordinárias. Em que pese a importância, em termos de direitos humanos, dessa regularização, ainda que se trate de uma política sazonal e peremptória, ela é limitada no sentido de não colocar o migrante como sujeito portador de um direito subjetivo de oferecer a extensão de direitos, mas não a possibilidade de ação política.

Apesar de ser considerado uma importante normativa, o Acordo sobre Residência só entrou em vigência em 2009, sete anos após sua assinatura. O Paraguai foi o último país a ratificá-lo, demorando por questões burocráticas e legislativas domésticas. Assim, como as demais normas do Mercosul, a ratificação do Acordo sobre residência foi pouco célere por conta dos diferentes processos de internalização de cada um dos Estados Partes que contam com diferentes tipos de instituições e também carecia de um caráter vinculatório com datas fixas para a ratificação e entrada em vigor. Para além destes entraves, Muñoz Bravo (s.d.) aponta especificamente para o caso do Paraguai que conta com um complexo problema relacionado à corrupção parlamentar. Segundo o autor, a demora em aprovar o Acordo sobre Residência no Paraguai decorreu de reticências internas de grupos beneficiados pela imigração irregular e também pela corrupção gerada pela condição de irregularidade dos imigrantes. Enquanto se aguardava a ratificação por todos os países, o Acordo foi se fazendo realidade de forma gradativa, sendo assumido bilateralmente entre Brasil e Argentina em 2005 e com Uruguai em 2006. Atualmente, o Acordo está vigente para um significativo número de países sul-americanos, somando-se aos Estados

Partes, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador. Vale destacar aqui que, apesar da Venezuela atualmente ser um Estado Parte do Mercosul, o país ainda não possuía esse *status* à época da assinatura do Acordo e ao se transformar em Estado Parte não procurou assinar o documento. Assim, cidadãos venezuelanos que buscam imigrar para outros países que ratificaram o Acordo ficam sem o amparo que a adesão ao documento lhes conferiria, não tendo opções de imigração regular.

Persistindo na tendência de aprofundar o tratamento diferenciado favorável a nacionais do Mercosul, a comissão técnica passou a discutir a possibilidade de um “Acordo sobre Regularização Migratória no Estado de Residência” e encaminhou o texto para a aprovação da RMI. Importa notar que, ao incluir essa temática na pauta, a delegação argentina apontou para a questão conceitual da diferenciação entre anistia e regularização, entendendo que o último termo era mais indicado para o caso em tela. O argumento é de que a anistia tem um limite temporal, ocorrendo em algum momento específico, o que não era o objetivo do projeto apresentado, no qual a regularização poderia ocorrer a qualquer tempo. As demais delegações concordaram e privilegiaram a terminologia da “regularização” em detrimento da “anistia”. O Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile foi assinado pelo CMC, em 05 de dezembro de 2002.

Finalmente, no ano de 2002, após muitas discussões iniciadas no ano de 1999, foi enviado para aprovação o Acordo Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile. Apesar de ter sido aprovado pela RMI em 2002, sob o n. 03/02²⁵, as discussões persistiram na tentativa de “proceder à adequação dos termos” e um novo Acordo sobre a mesma temática foi aprovado, o Acordo n. 09/03²⁶, o que deixou sem efeito o Acordo de 2002. Ainda expandindo o alcance de matérias nas quais os nacionais do Mercosul

²⁵ Não foi levado à consideração do CMC em 2002, continuou sendo discutido no FEM e na RMI e foi alterado e reapresentado em 2003.

²⁶ Foi levado à consideração do CMC em 2004, resultando no Acordo contra o Tráfico de Migrantes entre os Estados Parte do Mercosul” em 2004, entrando em vigor em 2012.

teriam um tratamento diferenciado, o Brasil propôs a discussão sobre um “Acordo sobre Contratação Recíproca de Nacionais”, nos moldes do acordo mantido com Portugal, porém a proposta não foi traduzida em acordo.

Após a assinatura desses importantes acordos e principalmente do Acordo sobre Residência que, ainda hoje, 13 anos após a sua assinatura, representa a mais importante norma sobre migração no âmbito do Mercosul, as delegações primaram pelo delineamento dos princípios e diretrizes de sua política migratória. Houve a inclusão permanente, na pauta, de questões migratórias que diziam respeito não apenas a normas restritivas e de controle. Assim como 2002 que foi um importante ano por conta da aprovação dos Acordos sobre Residência e Regularização, o ano de 2004 foi relevante pela estruturação burocrática do Foro Especializado Migratório e pela organização de suas atividades.

A inauguração dessa nova fase normativa e de compreensão da questão migratória pelo Mercosul cobrou o estabelecimento de um âmbito mais especializado e organizado para atender às demandas. Assim, entendendo a necessidade de reestruturação das reuniões dos grupos de trabalho dentro da subcomissão de seguimento e controle, tanto pelo custo financeiro quanto organizacional, ficou decidido pela necessidade de criar um foro permanente autônomo sobre a temática migratória (não mais subordinado à Subcomissão de Seguimento e Controle ou a Comissão Técnica, como anteriormente). Assim, em 20 de novembro de 2003, a Comissão Técnica criou o Foro Especializado Migratório(FEM). O FEM funciona na órbita da RMI e conta, atualmente, com a participação de dez países, incluindo os Estados Partes e Associados, e adota as resoluções por consenso, sendo essas conduzidas à RMI para aprovação. A RMI, por sua vez, envia ao CMC para que se transforme em normativa do Mercosul. A partir da criação do FEM foi dissociado, definitivamente, o tratamento das questões de segurança dos temas migratórios no Mercosul, uma vez que o foro não se reporta à Comissão Técnica, como antes ocorria, composta em sua maioria por funcionários da área de segurança (NICOLAO, 2015).

Assim, com a criação do FEM, pareceu que a questão migratória foi melhor organizada e dotada de maior dinâmica e autonomia em oposição à notável atomização anterior. Está presente o desejo e o posicionamento das delegações em uniformizar a gestão das migrações dentro do bloco, como a concertação de princípios comuns para eventos, comunicados e foros mundiais. Com a criação do FEM foi organizado o aparato institucional para debater as questões migratórias, que antes eram mais compartimentalizadas entre muitas instâncias. Nesse sentido, a delegação chilena propôs a fixação da postura do bloco a respeito do tratamento da temática das migrações internacionais. Assim, em 17 de maio de 2004, no âmbito de uma reunião extraordinária de ministros do interior do Mercosul, em Santiago do Chile, foi assinada a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios. Resultando em um avanço importante na coordenação da política migratória do bloco.

Tal documento consiste em uma declaração política conjunta que fixa uma posição comum sobre as migrações e pretende dar um forte sinal de integração, de respeito aos direitos humanos dos migrantes e do reconhecimento positivo de sua contribuição passada e atual ao desenvolvimento econômico, social e cultural dos países. A declaração de princípios foi importante para a conformação da postura do bloco, permitindo que fosse apresentada em outros fóruns de discussão ao redor do mundo (a serem relatados nas reuniões, sobre as conferências participadas).

Para além da aprovação e discussão desses marcos normativos e organizacionais, o período entre 2002 e 2004 deu seguimento aos temas desenvolvidos na fase anterior. Em 2002, no âmbito da comissão técnica, as delegações se mostraram curiosas quanto ao Estudo do Fenômeno Migratório, Causas e Consequências na Região. A Argentina propôs estudar a magnitude e incidência do movimento de retorno de estrangeiros, nativos dos Estados Partes, da Argentina aos seus países de origem. O Uruguai, no entanto, considerou conveniente ampliar a pesquisa aos nacionais dos países da região. De uma forma geral, os Estados buscavam ampliar a análise e estudo de fluxos migratórios,

assim como troca de informação sobre solicitações de imigração e refúgio. Sobre os dados censitários e números migratórios, de forma abrangente, persistiu a dificuldade de promover um adequado estudo do fenômeno migratório sem utilizar uma metodologia comum. Ainda que exista a vontade de avançar no compartilhamento de informações, dificilmente, todos os países entregam as informações ao mesmo tempo, ocasionando o retorno de tais tópicos à pauta. O Brasil informou sobre o ingresso e *modus operandi* de uma grande quantidade de nacionais chineses e paquistaneses que utilizavam a figura de “refugiado” para poder assentar em território, persistindo a noção de preocupação com o “outro”. Sobre a “determinação do responsável pelo exame das solicitações de Refúgio entre os Estados Partes e Associados do Mercosul”, a Argentina apresentou uma proposta para que se começasse a trabalhar num projeto que contemplasse esse mecanismo. Em apoio a essa solicitação, entregou às delegações dois documentos de trabalho, um com base na experiência internacional sobre o tema e outro com recomendações do ACNUR para abordar a questão. O Grupo de Trabalho teve o auxílio de representantes do ACNUR para o projeto de responsabilidade dos Estados no reconhecimento das petições de refúgio. Na reunião seguinte, foi discutido novamente o tema, tendo como exemplo a União Europeia, aprofundando o debate em torno dos conteúdos mencionados no documento, as delegações consideraram que era um passo importante para a região o compromisso de trocar informação sobre o instituto de refúgio. As delegações decidiram também compartilhar informação sobre o tratamento dado por cada Estado aos refugiados, tais como a legislação interna existente, documentos concedidos a refugiados e procedimentos para a expedição de passaportes e viagens ao exterior.

Durante os dois anos dessa segunda fase, também foram discutidas questões de cunho mais técnico e de controle fronteiriço. Sobre a implementação do regime de Trânsito Vicinal Fronteiriço, as delegações concordaram sobre a importância da aplicação dos Acordos assinados nessa matéria, com o fim de agilizar o trânsito de pessoas nos postos de fronteira. Também foram analisadas com profundidade as ações do capítulo IV (âmbito migratório) do Plano Geral de Cooperação

e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, não abandonando a aproximação entre segurança e imigração.

No sentido de concertação de atividades e aparelhamento, as delegações concordaram com a necessidade de um melhoramento e compatibilização da informação migratória, para alcançar melhoras nos sistemas de informação e controle e a cada reunião fazer acompanhamento da internalização. O aspecto administrativo, técnico e burocrático a respeito da mobilidade intrarregional esteve presente a partir de discussões e decisões sobre documentos de viagem, bases de dados compartilhadas e a comunicação das legislações nacionais, a fim de promover a harmonização legislativa.

3.1.3 Terceira fase: alinhamentos políticos e estruturais

O ano de 2005 inaugura uma nova fase na regulamentação da política migratória do Mercosul, a qual se estende até 2009. O referido período é caracterizado por um baixo desenvolvimento e inovação em matéria normativa, sem a assinatura de acordos significantes, como observado durante a segunda fase, no entanto, esses apontamentos não implicam dizer que o Foro Especializado Migratório esteve inativo durante esses anos, uma vez que o volume de sua atividade²⁷ permaneceu estável. Para além de ter mantido regulares suas reuniões, o FEM aprofundou alguns pontos previamente discutidos, procurando instrumentalizar e operacionalizar pontos de discussão, também por vezes conformando o posicionamento entre as delegações. Podemos caracterizar esse período por discussões mais práticas e técnicas e pela manutenção do que já havia sido decidido anteriormente. Um ponto recorrente nas discussões foi o alinhamento de políticas para eventos extrabloco, assim como relatórios dos mesmos e aprovação de atas ou comunicados, quando necessário.

²⁷ Em levantamento a partir das atas da Memória Institucional, a média de reuniões por ano foi de 4,5 durante a primeira fase (1998-2001); 6,5 reuniões por ano durante a segunda fase (2002-2004); também 6,5 reuniões por ano durante a terceira fase (2005-2009); e 5 reuniões por ano durante a quarta fase (2010-2014). Foram consideradas as reuniões do FEM e as anteriores à criação do mesmo, considerando para tal as reuniões dos grupos e reuniões responsáveis pela temática migratória e cujas atas estavam presentes na MI.

A terceira fase, que vai de 2005 a 2009, representa a primeira fase inteiramente sob a égide do FEM. Com o foro recentemente criado, questões organizacionais e burocráticas ocuparam a atenção das delegações que buscavam estruturar o FEM, criando desde o regulamento até o logo. Intentando dar aos temas migratórios um tratamento unificado e integral, foram incluídos ao FEM o Grupo de Trabalho de Controle Migratório, que fazia parte da estrutura do Grupo Mercado Comum (GMC) e a Reunião de Diretores de Migração. Se a fase anterior foi revestida de importância por aprovar eminentes acordos e declarações, a contribuição da terceira fase está no estabelecimento de operações e desenvolvimento técnico para executar o que foi discutido e aprovado previamente. Foi um período de relativa inércia e imobilismo para o FEM, uma vez que muitos acordos assinados previamente, como o Acordo sobre Residência, ainda não se encontravam internalizados por todos os países assinantes, implicando sua não vigência. Desta feita, o FEM buscou avançar em outras temáticas, como a criação de cursos de capacitação de agentes em fronteira e refúgio, para a capacitação referente à Determinação da Condição de Refugiados, dirigidos a funcionários governamentais, com o auxílio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Organização Internacional para Migrações (OIM); o acompanhamento da internalização das normas emanadas da RMI; a criação de um compêndio de normas migratórias do Mercosul e a manutenção e atualização de alguns acordos, quando necessário. Ainda sobre procedimentos de fronteira e facilitação de entrada de nacionais de outros países do Mercosul, houve o compartilhamento das informações de cada país quanto a selos migratórios, documentos aceitos para a entrada de nacionais - documentos de viagem, cartões de controle de ingressos e egressos.

Na reunião de abril de 2005, a delegação paraguaia apresentou propostas para cursos de capacitação na área migratória, o que demonstra uma preocupação com a espacialização, em dois temas: funcionários de fronteira e matéria de residência e admissão. No encontro de março de 2006, a delegação argentina sugeriu a troca de esquemas de normas migratórias entre os Estados no sentido de garantir

a harmonização efetiva. Pela primeira vez, houve uma preocupação com a convergência das normas internas, o que é fundamental para que se atinja o mercado comum. Outras duas questões centrais debatidas nessa ocasião foram: i) a proposta argentina de elaborar um compilado de normas e declarações do Mercosul sobre a questão migratória e ii) o projeto do Passaporte MERCOSUL, apresentado desta vez pelo Brasil.

Inspirada pelo Acordo sobre Residência e pelos seus princípios, a Argentina, em 2005, apresentou pela primeira vez os planos de implantar o programa Pátria Grande, que viria a se tornar uma recorrente pauta do FEM, com a atualização sobre a evolução na implementação do acordo e os resultados obtidos. O programa intitulado Programa Nacional de Normalização Documentária Migratória Pátria Grande entrou em vigência em 17 de abril de 2006, e é decorrência da Lei 25.871, a *Ley de Migraciones*, a qual colocou a Argentina na vanguarda mundial em matéria migratória devido a seus critérios de abertura, inclusão, integração e respeito aos direitos humanos. Sobre a mesma, Novick (2004) ressalta que:

A nova forma é ambiciosa: aponta a formular uma nova política demográfica nacional, (...) a fortalecer o tecido sociocultural do país e promover a integração sociolaboral dos imigrantes. (...) Enquanto na lei militar o papel do Estado aparece insistentemente associado ao controle migratório e a proibição, no novo texto o Estado aparece como garantidor: do direito de migrar, da igualdade de tratamento para os estrangeiros, do acesso igualitário aos serviços sociais (p. 4).

A *ley de migraciones* reconhece a migração como um direito essencial e inalienável e outorga ao migrante o caráter de sujeitos de direito e garante a igualdade e a universalidade como princípios (art. 4º) e o artigo 3º se compromete com a promoção e difusão das obrigações, direitos e garantias dos imigrantes mantendo a tradição humanitária e aberta em relação ao migrante e suas famílias (art. 3º, f e g). A normativa de 2003 pretende assegurar e promover a inserção laboral, o direito à reunião familiar, a integração social do migrante à sociedade argentina, acesso universal à saúde e à educação e que toda pessoa que

solicite a permanência ou residência temporária na Argentina goze de critérios e procedimentos de admissão não discriminatórios em termos de direitos e garantias. A *ley de migraciones* foi a primeira norma migratória que cita explicitamente o processo de integração, estabelecendo em seu artigo 28, a prioridade das medidas necessárias para alcançar o objetivo final da livre circulação de pessoas no Mercosul, habilitando o Estado argentino a outorgar um tratamento diferenciado aos imigrantes de Estados membros do Mercosul. Novick (2004) afirma que a reforma da legislação argentina promoveu uma desnacionalização da política migratória argentina ao recepcionar o princípio prescrito por normas internacionais que consideram a possibilidade do direito à migração como direito humano, direito que por decorrência limita a autonomia e o poder do Estado; e a primazia atribuída ao processo de integração regional como fator relevante para outorgar e reconhecer direitos, ampliando o cenário e definindo a política com critérios que excedam o estritamente nacional. Resulta dessa ação da Argentina uma alteração significativa a sua legislação interna, bem como assunção de uma “posição proeminente e propositiva dentro do processo de integração regional do Mercosul” (NOVICK, 2004, p.2), sendo a primeira norma migratória nacional a citar explicitamente um processo de integração regional (NICOLAO, 2010, p. 19).

Seguindo esses objetivos, foi implementado o programa Pátria Grande destinado especificamente aos cidadãos nacionais de Estados membros do Mercosul e os Estados Associados ao mesmo. De acordo com o texto do programa: “o Acordo busca a regularização da situação migratória e da inserção e integração dos estrangeiros residentes de forma irregular no país”. O programa Pátria Grande, programa argentino de regularização migratória, tem como inspiração direta o Acordo sobre Residência de 2002, que ainda não se encontrava vigente, dependendo da internalização por parte dos outros países do bloco e assim como o Acordo sobre Residência, os requisitos para a inscrição no programa eram bastante facilitados, sendo necessário se apresentar à autoridade competente do município em que vive com cédula de identidade ou

passaporte e não possuir antecedentes criminais²⁸. Já em 1998, no âmbito da comissão de assuntos migratórios, Argentina, Brasil e Paraguai demonstraram o alinhamento de que “a existência de antecedentes penais trata-se de elemento restritivo” (MERCOSUL, 2008, p. 5).

Uma vez tendo modernizado sua normativa migratória nacional e reconhecendo a contradição na proteção dos direitos humanos dos migrantes que as leis atrasadas dos demais países representavam, a Argentina passou a incentivar, em 2006, medidas de harmonização interna efetiva entre os Estados no FEM, entendendo ser fundamental para a consecução do Mercado Comum. Primeiramente, a delegação argentina propôs o intercâmbio de esquemas das normas migratórias de cada Estado, como ponto de partida para realização de iniciativas de harmonização efetiva. A pauta da harmonização legislativa permaneceu na agenda do FEM por mais de uma reunião, com as delegações expressando ocasionalmente a necessidade da harmonização legislativa com vistas à eventual implementação da livre circulação de pessoas. Apesar da importância da temática, no entanto, não apenas para o FEM mas também para o processo de integração, a harmonização legislativa foi perdendo força à medida que as delegações não apresentavam seus esquemas normativos. As causas para tal não são trazidas na MI do FEM.

Aproveitando do relativo alinhamento ideológico e político que gozavam as presidências dos países do Mercosul, houve uma maior mobilização das instâncias do bloco para as questões migratórias (tanto normativamente quanto operacionalmente). Assim, o período foi marcado pelo desejo de uniformizar e alinhar posicionamentos e posturas do Mercosul frente a instâncias e fóruns internacionais sobre

²⁸ Apesar da facilitação da burocracia para inscrição no programa, um grande número de inscritos não completaram a documentação requerida para o trâmite de regularização, 187.759, mais especificamente, enquanto apenas 98.000 inscrições resultaram em radicação permanente e 120.000 de radicações provisórias. Total de 424 mil. ARGENTINA. Dirección nacional de migraciones. Patria Grande: programa de normalización documentaria migratória- informe estadístico. Buenos Aires: DNM, 2010. Disponível em: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf Acesso em: 12 nov 2015.

questões migratórias. O âmbito competente para ancorar essa discussão era o FEM, responsável pela preparação de documentos regionais que condensassem o posicionamento do bloco ante instâncias de maior alcance, e por muitas reuniões as delegações se ocuparam de debater documentos a serem apresentados em eventos internacionais, assim como relatar os resultados e conclusões dos debates internacionais. Alguns exemplos são: Diálogo de Alto Nível sobre Migrações e Desenvolvimento de Nova York, 2006, Foro Global sobre Migração e Desenvolvimento, 2008, VII Conferência Sul-Americana sobre Migrações, 2007. Durante as discussões de preparação para os eventos e nos comunicados das delegações, ficou demonstrado um posicionamento conjunto dos países de crítica às políticas migratórias restritivas dos países ocidentais. Dessa forma, o FEM foi crescentemente se tornando o órgão legitimado para responder e pensar questões sobre migrações dentro do Mercosul, conquistando, assim, o respeito dos parceiros internacionais. Os diálogos com instâncias internacionais, como a OIM e o ACNUR, foram mais recorrentes e parcerias foram estabelecidas, como o apoio para os cursos de capacitação e estudos sobre questões migratórias no Mercosul.

No tocante ao tráfico de pessoas, os Ministros aprovaram a Declaração de Montevideu contra o Tráfico de Pessoas no Mercosul e Estados Associados, 2005, e se comprometeram a estabelecer os mecanismos necessários para evitar a exploração de pessoas. Deu-se início, assim, ao diálogo sobre a elaboração de um anteprojeto de Acordo sobre Tráfico de Pessoas, contemplando medidas preventivas, como a cooperação policial e o intercâmbio de informações, focando no tráfico de pessoas (crianças, adolescente e mulheres) para fins de prostituição. Em 2006, como seguimento à Declaração de Montevideu, foi adotado o Plano de Ação de Combate ao Tráfico de Pessoas do Mercosul, que prevê campanhas informativas, troca de informações, capacitação de atores governamentais e não-governamentais e assistência às vítimas de tráfico de pessoas.

Em 2008 foi assinado o novo Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados-membros do Mercosul. Desde o início da constituição do bloco, a definição dos documentos de identificação

pessoal que seriam considerados válidos para a circulação de pessoas dentro do bloco foi uma preocupação, com algumas normas sendo aprovadas sem que, no entanto, entrassem em vigor. O Acordo de 2008 especificou para cada um dos países membros e associados quais os documentos de viagem aceitos para entrada e saída. O objetivo dos países foi facilitar a circulação de seus nacionais, deixando a posse de um passaporte prescindível e aceitando os documentos nacionais de identificação, como cédula de identidade; porém, como cada país possui diferentes documentos de identificação, o Acordo é recorrentemente atualizado para constar os documentos válidos e aceitáveis.

Essa terceira fase, a primeira completamente já sob os auspícios do FEM, foi limitada pelo estado de internalização dos acordos, mas promoveu o aprofundamento da legitimidade do FEM enquanto instância mercosulina responsável para discutir questões relacionadas as migrações.

3.1.4 Quarta fase: vigência das normas e plano de ação para cidadania

A quarta fase da construção da política migratória do Mercosul tem início em 2009 e é beneficiada por um novo momento de internalização das normas e de uma maior organização e estabilidade das atividades do FEM. Essa fase se apresentou como distinta da anterior em função de importantes novidades legislativas, um novo estágio na organização e objetivos do FEM, a criação de outras instâncias com as quais dialogar e projetos a longo prazo para executar. Enquanto a fase anterior correspondeu aos primeiros anos de operação do FEM, resultando assim em muitas discussões e a necessidade de organizar burocraticamente o organismo, a fase seguinte se beneficiou desta organização prévia e pôde concentrar em outras matérias e pautas, que não estritamente de cunho técnico.

Ponto de inflexão importante, o início da vigência do Acordo sobre Residência, em 2009, incluiu a operacionalização desse importante marco na pauta do FEM e permitiu que as delegações procurassem avançar nas discussões sobre as necessidades do processo migratório no Mercosul, um vez que este primeiro importante passo já

estava sendo concretizado. Assim como a entrada em vigência do Acordo de Residência, outros acordos que haviam sido assinados em outras fases foram sendo internalizados, possibilitando o avanço das discussões que antes se encontravam estagnadas esperando a internalização das normas. O FEM, além de se encontrar mais organizado, contou com a inclusão de importantes pautas decorrentes de decisões do CMC, que necessariamente implicavam em discussões e ações no âmbito do FEM. Inclui-se nessa categoria a assinatura do Plano do Estatuto da Cidadania e o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS). O Mercosul estava prestando atenção e avançando nas questões sociais, finalmente as reconhecendo como eixos necessários para o avanço da integração regional.

Como decorrência do aprofundamento das questões migratórias, por conta da criação do FEM e da assinatura do Acordo sobre Residência, em 2006 as delegações concordaram com a iniciativa da negociação de um Tratado de Amizade no âmbito do FEM, a fim de buscar a igualdade de direitos civis e políticos aos nacionais dos países do Mercosul. A delegação brasileira por algumas reuniões, entre 2006 e 2008, prestou atualizações sobre a redação do tratado que havia ficado sob sua responsabilidade. Este Tratado de Amizade e os debates acerca do mesmo, representaram o início das discussões sobre a Cidadania do Mercosul, que viria a ser aprovada em 2010 no âmbito da CMC, decisão CMC n. 64/10. Com as discussões ganhando volume e ficando robustas a redação do Tratado deixou a pauta do FEM e passou a ser discutido no âmbito das reuniões do CMC. O Brasil avisou ao FEM em novembro de 2010 esta mudança, com o Estatuto sendo aprovado em dezembro de 2010, pelo CMC.

Com intenção de aprofundar a dimensão social e cidadã do Mercosul, observando os objetivos estatuídos pelo bloco no TA e no POP, em 2010, pela decisão 64 do CMC, os representantes dos Estados membros aprovaram o Plano de Ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul. O propósito do documento foi delinear os eixos e desígnios do Estatuto da Cidadania e as tarefas que necessitam ser executadas para possibilitar sua implementação em 2021, no aniversário de 30 anos do Mercosul. O estabelecimento da cidadania mercosulina implicaria na

consolidação de um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do Mercosul. Para tanto o documento se assenta sob três objetivos gerais, sendo eles: a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região [do Mercosul]; a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do Mercosul e a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação (art.2). O preâmbulo ressalta a necessidade de consolidar um conjunto de direitos fundamentais e benefícios em favor dos nacionais dos Estados Partes do Mercosul, configurando um enfoque multidimensional da integração regional. O documento especifica quais ações serão necessárias para a implementação da cidadania mercosulina, designando quais instâncias do bloco estarão envolvidas na execução das atividades. São 11 elementos com suas sub atividades e objetivos: circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação e cooperação consular, trabalho e emprego, previdência social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor e direitos políticos. Muitos dos elementos abordam questões já abordadas normativamente pelo bloco, demonstrando dificuldade de aplicação das normas e o retorno de pontos de discussões já abalroados. Matérias que foram pautadas desde o início do Mercosul estão presentes no Plano de Ação, como ampliação dos casos de dispensa de tradução e a simplificação dos trâmites administrativos para efeitos de equivalência de estudos e títulos de ensino superior. Ao elencar os 11 elementos do Plano de Ação, o documento já designou quais âmbitos e instâncias do Mercosul seriam responsáveis pela implantação. Por exemplo, no elemento “Fronteira”, que tem como objetivos a completa implementação e ampliação gradual das áreas de controle integrado, a revisão do Acordo de Recife e instrumentos correlatos e o desenvolvimento do Acordo sobre localidades Fronteiriças Vinculadas, os âmbitos implicados pelo Plano de Ação são: Reunião de Ministros do Interior, FEM, Comissão de Comércio do Mercosul, a Comissão Técnica n. 2 de Assuntos Aduaneiros e o Grupo Mercado Comum. Dessa feita, um grande número de âmbitos do Mercosul estão envolvidos em avanços das temáticas do

Plano de Ação, para que em 2021 seja implementada a cidadania mercosulina.

No âmbito da regulação de fronteiras, pauta ainda importante para o FEM, o Acordo de Recife, de 1993, foi atualizado, avançando em direção a um controle integrado e unificado da entrada e da saída de pessoas, mercadorias e meios de transportes pelos pontos de fronteira entre os países da região. O Acordo de Recife versa, prioritariamente, sobre a integração de aduanas e esse protocolo adicional previu estender a integração para questões de circulação de pessoas, facilitando o trânsito. Para que haja simultaneidade no controle de fronteira é instituído uma forma de controle de entrada e saída simultânea. Após três anos de muitas discussões e negociações, não apenas no âmbito do FEM, mas também em outros grupos de trabalho e comissões técnicas, foi aprovado o Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Recife, em junho, de 2012, enquanto um projeto de controle migratório integrado, regulando os controles integrados nas fronteiras dos Estados Parte e facilitando os fluxos migratórios entre os países e foi remetido ao CMC para aprovação. Ainda que as discussões acerca do segundo protocolo tenham sido iniciadas, em 2009, no momento de sua aprovação em 2012, já estava atrelada aos desenvolvimentos do Estatuto da cidadania.

As atividades e discussões no FEM foram bastante influenciadas pela aprovação de dois relevantes documentos no âmbito do CMC, que dialogam diretamente com o protocolo adicional ao Acordo de Recife. Em 2010, o CMC estabeleceu, através da decisão n. 64 de 2010, um Plano de Ação para a Conformação Progressiva de um Estatuto da Cidadania do Mercosul. O plano aprovado previu a implementação da cidadania mercosulina até o ano de 2021, com objetivos gerais divididos entre: a) implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; b) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos membros do Mercosul; e c) igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. Para tal, o plano de ação prevê a adoção de medidas em onze eixos: i) circulação de pessoas; ii) fronteiras; iii) identificação; iv) documentação e cooperação consular; v) trabalho e

emprego; vi) previdência social; vii) educação; viii) transporte; ix) comunicações; x) defesa do consumidor; e xi) direitos políticos.

O texto sobre o Estatuto da Cidadania no sítio *on-line* do Mercosul informa que um dos principais alvos do Mercosul é o estabelecimento de uma cidadania regional, que consolide os direitos criados para os cidadãos do bloco “ao longo de suas mais de duas décadas de existência e que agregue novos direitos a este conjunto”. Entre os objetivos expostos no Plano de Ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul está a “implementação de uma política de livre circulação de pessoa na região” (MERCOSUL, 2010). Para além das intenções presentes no Plano de Ação, no entanto, e pelo exposto em declarações presidenciais, não existem ações ativas no sentido de concretizar o compromisso com a circulação de pessoas. O efetivo estabelecimento de uma cidadania mercosulina implica a criação de direitos e deveres entre os cidadãos titulares dessa cidadania e o bloco do Mercosul. Para Amaral e Silva (s.d.), todavia, a organização institucional e política do Mercosul se apresenta como um obstáculo à implementação de uma política abrangente de cidadania mercosulina. Primeiramente, o conceito de “comunidade política de nações”, adotado pelo bloco, não reconhece a migração interna como uma integrante desse conceito e como fator indispensável do seu desenvolvimento. O sistema intergovernamental, assim como o existente no Mercosul, sem aparelhos supranacionais capazes de aplicar o marco normativo que contemple garantias a todos os membros, pode dificultar o estabelecimento da cidadania.

O poder do Estado foi mantido em detrimento da formação de uma entidade supranacional legítima que garantisse a integridade do bloco. Devido à ausência de uma entidade política de atuação superior à do Estado, não pode haver um modelo de cidadania que contemple âmbito maior que o nacional. Nesse sentido, argumenta também Baraldi (2014), que a forma como foi e está sendo delineada a cidadania mercosulina, se configura como um “projeto pouco tangível” (2014, p.91). Apesar dos avanços conquistados nos últimos anos, como já apresentado, eles são tímidos diante das mudanças que a implementação

da cidadania pressupõe, avançando pouco normativa e institucionalmente.

Entre os elementos do Estatuto da Cidadania que avançaram nos últimos anos, segundo o sítio eletrônico do Mercosul, abordando o assunto, podemos registrar:

- a criação do Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL (SIMERCOSUL): unifica e amplia os programas para concessão de bolsas de intercâmbio para estudantes, professores e pesquisadores de instituições de ensino superior da região. Priorizam-se os cursos acreditados pelo Sistema ARCU-SUL e iniciativas que estimulem o aprendizado do espanhol e do português no MERCOSUL.
- Criação da placa comum de identificação veicular do MERCOSUL, facilitando a circulação de pessoas e o controle dos veículos que transitam no bloco. O modelo da placa está aprovado e torna-se obrigatório nos Estados Partes a partir de 2016 para os veículos novos.
- Revisão das regras de controles integrados nas fronteiras dos Estados Partes e de facilitação dos fluxos migratórios entre os países, a partir da assinatura do Segundo Protocolo Adicional ao Protocolo de Recife.
- Revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL e harmonização da legislação trabalhista e previdenciária, com a aprovação, em 2013, do Plano para Facilitar a Circulação de Trabalhadores no MERCOSUL (MERCOSUL, 2015).

Seis anos após a assinatura do Plano de Ação e cinco anos distante do prazo final para implementação, os avanços apresentados

ainda são muito incipientes. O estabelecimento da cidadania, assim como as demais políticas mercosulinas, esbarra nos déficits institucionais domésticos e nas assimetrias regionais de tamanho e desenvolvimento (MALAMUD, 2005). As assimetrias entre os países, sejam elas sociais, econômicas ou políticas, representam obstáculos ao processo integracionista desde o início do Mercosul. No caso específico da cidadania e da livre circulação de pessoas, as assimetrias econômicas e sociais podem gerar medidas protecionistas rígidas, entre os países, que trariam dificuldade à abertura das fronteiras. Na tentativa reduzir essas assimetrias entre os países do bloco, em 2005, foi lançado o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), um mecanismo solidário de financiamento próprio dos países do bloco. Todavia, as assimetrias entre os países do Bloco representam apenas mais um óbice ao tratamento da questão migratória pelo Mercosul.

Em 2011, a Cúpula do Mercosul aprovou a criação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)²⁹ que é a principal iniciativa no pilar social da integração regional. O plano estabelece políticas regionais comuns que promovam a diminuição da desigualdade social, a fome e a pobreza, além de universalizar os serviços de saúde e educação públicas. A ideia de elaborar um plano com políticas regionais na área social foi encomendada aos órgãos do Mercosul pelos presidentes dos Estados Partes durante a Cúpula realizada em Córdoba, na Argentina, em 2006. O plano prevê 10 eixos variados e responsabiliza as instâncias do Mercosul de acordo com seu escopo, e no caso do FEM o eixo II "Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero", o PEAS estabelece a Diretriz 4: "Garantir que a livre circulação no Mercosul seja acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos", cujo objetivo prioritário é: "articular e implementar políticas públicas voltadas a

²⁹ O PEAS guarda relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) das Nações Unidas. No plano multilateral extrabloco, os países do Mercosul defendem políticas sociais que, de modo geral, consolidam posições mais ambiciosas em termos de desenvolvimento social e humano quando comparadas a outras regiões do mundo. No plano regional, o Mercosul é o espaço onde os Estados Partes podem avançar em relação àquele marco normativo. O PEAS representa um esforço nesse sentido.

promover o respeito aos direitos humanos e a plena integração dos migrantes e proteção aos refugiados" (Decisão CMC 12/2011).

Ambos documentos designaram atividades a serem desenvolvidas por instâncias específicas do bloco, como o FEM e outros grupos sendo chamados a oferecer alternativas e soluções para serem implementadas a fim de consumir os objetivos presentes nessas novas normativas regionais. Assim, com a aprovação desses dois importantes documentos, o FEM teve de acolher as demandas geradas da aprovação, nos limites e assuntos que lhe cabiam relacionados a temas migratórios. Entendendo que as duas decisões diziam respeito a temas conexos, foi decidido pela abordagem conjunta de ambas nas reuniões do bloco. Quanto ao Estatuto da Cidadania, de acordo com o que foi trazido nos artigos 3º e 6º, o FEM, assim como outros âmbitos do bloco, era responsável pela implementação dos objetivos gerais (3º) e para tanto era preciso elaborar um cronograma de trabalho, de até 10 anos, para a implementação progressiva dos elementos que integram o Plano de Ação, tendo em conta os objetivos indicados no Artigo 2º. Assim, o FEM incluiu a temática em sua agenda, definindo atividades, eixos de acompanhamento e prazos de cumprimento.

Tendo aprovado documentos paradigmáticos, para o bloco, como o Acordo sobre Residência e a Declaração de Princípios Migratórios, e com o que foi estabelecido pelo Estatuto da Cidadania, o FEM então passou a discutir um plano de ação em matéria migratória. A delegação argentina apresentou, em 2011, um esquema do Projeto sobre Acordo Migratório do Mercosul, cujo objetivo era avançar na criação de políticas migratórias regionais, atualizar e modernizar o acervo migratório do Mercosul e alcançar a internalização do mesmo por parte dos Estados que conformam o Mercosul Ampliado. As discussões evoluíram para o que fora chamado de Acordo Único Migratório com o desejo de fortalecer e aprofundar o processo de integração regional e implementar uma política de migração regional fundamentada no respeito pelos direitos humanos. No âmbito da RMI, foram aprovadas as propostas sobre o Acordo Único, com destaque para a importância da aplicação do Acordo de Residência a fim de aprofundar o processo de integração regional para avançar na consolidação de um espaço comum

de livre circulação. Durante as discussões sobre o Acordo Único, as delegações se voltaram para a experiência da Comunidade Andina (CAN), e propuseram que os países associados, pertencentes à CAN, compartilhassem informações acerca do Estatuto Migratório Andino, com o objetivo de lograr convergência entre a normativa do Mercosul e da CAN. A delegação argentina, inclusive, apresentou um quadro comparativo que permitiu identificar as muitas semelhanças e as poucas diferenças existentes entre o Projeto de Acordo Migratório do Mercosul e Estados Associados e o Projeto de Estatuto Migratório Andino. Até o fim 2013, novos desenvolvimentos nessa área não haviam ocorrido, com a redação do documento sendo analisado pelas delegações.

Seguindo os avanços no âmbito social, essa fase teve um grande foco no debate de questões sobre refugiados e na obtenção de respostas adequadas aos novos fluxos migratórios que estavam acontecendo nos países do bloco. Em um número significativo de reuniões, foram discutidas questões sobre apatridia, refúgio e reassentamento, sendo elaborada uma agenda de trabalho para a proteção internacional dos refugiados e o estabelecimento de um próximo diálogo com os Comitê Nacional para Refugiados (CONAREs) de cada país. Em reunião de agosto de 2012, a delegação brasileira deu um passo importante ao propor a elaboração de um Estatuto para os Refugiados do Mercosul, na tentativa de uniformizar a política de recebimento de refugiados, assim como é o caso do Regulamento Dublin na União Europeia.

O Regulamento de Dublin foi assinado em 1990 e atualizado em 2003, e objetiva a identificar de forma mais célere o Estado Membro da União Europeia responsável pela análise de um pedido de asilo, evitando assim que um candidato apresente candidatura em vários Estados Membros. O regulamento estabelece uma hierarquia de critérios para identificar o Estado Membro responsável pela análise de um pedido de asilo na Europa, sendo o predominante os laços familiares, seguido de responsabilidade atribuída com base no Estado através do qual o requerente de asilo entrou primeiro ou do Estado responsável pela sua entrada no território dos Estados Membros da UE (UE, 2016). No caso do Mercosul, o Brasil defendeu a necessidade de se estabelecer um procedimento harmônico sobre a questão dos apátridas e refugiados. O

resultado das discussões é a aprovação do texto da Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional de Refugiados, em 2012, entendendo a importância da cooperação regional para o fortalecimento institucional dos organismos competentes para abordar temas de refúgio e a necessidade de capacitação dos funcionários que se ocupam dessa questão. A Declaração se “inspirou” em outros marcos normativos sobre o assunto, reconhecendo a autoridade da ACNUR, e estabelecendo o Mercosul como um espaço humanitário de proteção aos refugiados, prezando pela reunificação familiar e a estabilidade plena dos refugiados.

O Foro Especializado Migratório se mostrou mais responsivo às demandas dos migrantes e da sociedade civil, com preocupação com a migração laboral e o debate de migrações por razões de desastre natural, climática e humanitárias. Em 2012, o Brasil incluiu o debate de migrações por razões de desastre natural, climática e humanitárias por consequência da grande afluência de haitianos que chegavam ao país, principalmente, desde o terremoto que assolou o país caribenho em 2010. Uma vez que os haitianos não se encaixavam na categoria de refugiados, seria necessário discutir uma solução para superar essa lacuna normativa. Assim como o Brasil, Argentina e Chile relataram o aumento no fluxo de haitianos aos seus países. Ainda que a temática não tenha sido aprofundada no âmbito do FEM, o Brasil solucionou temporariamente a questão, oferecendo vistos humanitários especiais para os haitianos e haitianas que buscassem adentrar seu território.

Já abordado em fases anteriores, e persistindo como um tópico de grande importância no âmbito do FEM, a temática do tráfico de pessoas voltou à pauta, dessa vez privilegiando a discussão sobre repressão e prevenção de tráfico de mulheres e crianças. Diante de relatos das delações de problemas com a violação de direitos de menores, e menores migrantes, foi discutida a aprovação do Acordo para Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados e o Acordo entre os Estados Parte do Mercosul e Estados Associados sobre Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos de

Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade. Complementarmente, a Reunião de Ministros do Interior assinou, em maio de 2010, a Declaração de Buenos Aires sobre Tráfico de Pessoas para fins de Exploração. O documento sublinha a necessidade de implementação, em conformidade com as legislações nacionais, de medidas de desestímulo à demanda pelos serviços prestados por vítimas do tráfico, incluindo a penalização do consumidor. A Declaração atesta, ainda, a conveniência de se avaliar a possibilidade de reformulação do Protocolo de Palermo, de modo a torná-lo mais eficaz para enfrentar o tráfico de pessoas e suas novas modalidades, como a remoção ilícita de órgãos.

Sobre sua organização interna e questões procedimentais, o FEM continuou a trabalhar na elaboração de uma matriz comparada sobre normas e procedimentos migratórios na região. Durante as reuniões, as delegações reiteradamente nas reuniões ressaltaram a importância dos processos de capacitação e intercâmbio de informação enquanto pressupostos indispensáveis para alcançar o avanço da harmonização das legislações pelas partes, com vistas a consolidar o processo de integração no qual estão envolvidos. A constante troca de informações estatísticas, assim como a criação de uma rede de intercâmbio de informação migratória do Mercosul, intentavam não apenas facilitar a compreensão do fenômeno migratório e as tendências para essa área, mas também observar os impactos das políticas e acordos firmados no âmbito do FEM. Foram discutidos mecanismos para intercâmbio de informação estatística com vistas a analisar o fluxo migratório entre os países (controle migratório) assim como a preocupação com segurança e fraude de documentos, para o qual foi criada uma rede de especialistas em segurança documental do Mercosul. Nesse sentido, foi aprovado o Acordo para a Criação da Rede de Especialistas em Segurança Documental Migratória do Mercosul e Estados Associados.

3.1.5 Conclusão da periodização das atividades do FEM

Os dezesseis anos de Memória Institucional do FEM analisados, neste estudo, mostram a evolução da matéria no âmbito do Mercosul,

partindo de uma concepção securitária das migrações até a busca de alternativas mais condizentes ao mandato dos direitos humanos e à proteção dos direitos dos migrantes. Ainda que o número de normas provenientes do foro não seja vultoso, o FEM se estabeleceu e se legitimou como o espaço de trabalho no âmbito do Mercosul responsável por conduzir e influenciar a política de migração do bloco. A assinatura de importantes acordos como o Plano de Ação do Estatuto da Cidadania e o Plano Estratégico de Ação Social, implicando a imposição de uma agenda ao FEM e a outras instâncias do bloco demonstram a tentativa de unificação de esforços e objetivos.

O cuidadoso exercício de leitura das atas que conformam a Memória Institucional do FEM permite delinear tendências e perfis de participação das delegações. A Argentina tem um papel importante e de relevância no âmbito do FEM, o principal receptor de migrações intrarregionais no continente sul-americano, procurou galgar um protagonismo tanto na criação quanto na dinâmica e pautas assumidas pelo FEM (NICOLAO, 2010). A Argentina objetivou imprimir uma dinâmica de emulação de suas políticas públicas para a matéria migratória no esfera do Mercosul (CULPI & PEREIRA, 2014), impulsionando e potencializando uma imagem de país referência em matéria de políticas migratórias em nível regional. Como receptor de mais de um milhão de mercosulinos em seu território, a Argentina valoriza de forma mais contundente o espaço do FEM, uma vez que pode negociar nesse espaço os rumos de políticas migratórias com os países historicamente emissores de migrantes. O ativismo argentino e a preocupação com seu papel no FEM podem ser observados quantitativamente no número de reuniões nas quais o país esteve presente. O levantamento de Julieta Nicolao (2010), utilizando como metodologia a análise das atas do FEM, aponta para o Brasil e Argentina como os mais assíduos países e os mais participativos no foro. Brasil e Argentina têm ambos uma assiduidade significativa, nunca havendo faltado às reuniões do Foro, com todos os outros países se fazendo ausentes em no mínimo dois encontros. Esse comportamento ativo de Argentina e Brasil evidencia uma combinação de capacidade estatal e vontade política para definir a agenda desse espaço, o aspecto de maior

relevância. Tal comportamento representaria uma medida do compromisso assumido com o Foro, já que a presença significa tanto estar ciente dos temas abordados, a oportunidade de apresentar novas informações e propostas, manifestar inquietudes, acordos e desacordos, e o feito de dar seguimento a questões discutidas antes das reuniões. A Argentina firmou-se através de suas ações, apresentou-se como um Estado com experiência para coordenar a cooperação para questões migratórias, tendo o país o maior número de participações (somatória das intervenções, propostas, relatórios, apoio ou desacordo sobre temas trabalhados) com 180 participações, seguido do Brasil com 128 e do Paraguai com 74 participações.

A análise da delegação argentina no FEM demonstra efetivamente que o país se consolidou como o patrocinador de agenda, orientando direta ou indiretamente o conteúdo desta área de integração. A Argentina é tida como um ator relevante, tendo em conta a sua *expertise* e o pensamento mais progressista a respeito da temática da migração. É o que atestam Culpi e Pereira (2014), ao investigar o processo de transferência de políticas públicas migratórias no âmbito do FEM. Sobre o Brasil, os autores destacam que embora a legislação nacional brasileira seja bastante atrasada, ainda assim o Brasil apresenta uma predisposição positiva na construção de uma legislação migratória mais condizente com a necessidade de gerenciar os fluxos migratórios regionais e internacionais que têm aportado no país nos últimos anos.

3.2.O TRATAMENTO DA QUESTÃO MIGRATÓRIA FORA DA REUNIÃO DE MINISTROS DO INTERIOR

Apesar do Foro Especializado Migratório constituir o principal espaço de discussão e articulação da política migratória do Mercosul, o tratamento de questões migratórias não se esgota nas atividades do mesmo. Também discutiram normas que tangenciaram questões migratórias, instâncias como a Reunião de Ministros da Educação,

também subordinada ao CMC, e subgrupos especializados, pertencentes a hierarquia do GMC também.

Como se pode observar do quadro 2, página 99, há um número significativo de normas sobre educação, referentes principalmente à integração educativa e facilitação de acesso a revalidação e reconhecimento de diplomas. As primeiras medidas referentes ao direito à educação datam de 1992, no segundo ano do Mercosul, com o estabelecimento do primeiro plano plurianual do setor educacional, estabelecendo como objetivo a conciliação e harmonização dos sistemas educativos dos Estados Parte. Em 1997 foi criado, no âmbito do CMC a Reunião de Ministros da Educação. Anteriormente à criação da RME, as questões de educação eram debatidas pelo CMC em conexão com o GMC, em especial o Setor Educacional do Mercosul. Ao longo do tempo, instâncias de apoio ao setor educacional foram criadas, expandindo o trabalho e o campo de atuação. De acordo com a página eletrônica institucional Mercosul Educacional, através da negociação de políticas públicas e da elaboração e implementação de programas e projetos conjuntos, “o setor Educacional do Mercosul busca a integração e o desenvolvimento da educação em toda a região do Mercosul e países associados” (MERCOSUL, 2016). Entre essas ações encontram-se medidas que impactam em grande medida os migrantes e suas famílias. O reconhecimento de diplomas e certificados se inicia com estudos primários e secundários, facilitando o acesso à educação de crianças migrantes e se estende à facilitação de prosseguimento de estudos de pós-graduação. As normas sobre educação estão entre as primeiras a serem assinadas e que representam conexão com a questão migratória, ainda que não se tenha abordado diretamente o tratamento das migrações intrarregionais, o produto das normas facilitou a integração educativa dos migrantes. Em 2008 se firmaram novos acordos e protocolos destinados a criar um programa de mobilidade do Mercosul em educação superior, com o objetivo de facilitar a mobilidade dos estudantes e dos profissionais, flexibilizando e agilizando os processos de revalidação de títulos entre os Estados Parte (OIM, 2013). Essas normas estão constantemente sendo atualizadas, uma vez que este não se

apresenta como um sistema perfeito, constando a necessidade de melhorias no próprio Plano de Ação do Estatuto da Cidadania de 2010.

Para além da RMI e da RME, que pertencem à institucionalidade da CMC, no âmbito do GMC também comissões e grupos de trabalho discutiram questões que atingiam a política migratória do Mercosul. No entanto, essas instâncias se ocupavam prioritariamente com a circulação de trabalhadores e prestadores de serviços, tendo a questão migratória atingida apenas subsidiariamente.

Antes das discussões sobre migração no âmbito da RMI, o SGT11 Subgrupo de Trabalho sobre Relações laborais, emprego e seguridade social intentou explorar a temática migratória, sem no entanto ser muito profícuo. Houve a tentativa de análise de fluxos migratórios, que foi freada pela carência de fontes estatísticas. Com a assinatura do POP, em 1994, e a redefinição da natureza de todo o projeto de integração do Mercosul, os subgrupos de trabalho do GMC foram reestruturados, criando o SGT 10 Subgrupo de Trabalho sobre Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social (Resolução GMC 20/95). O SGT 10 é de integração tripartite, constituído de representantes governamentais, empresariais e trabalhadores, para discutir aspectos relativos às políticas de emprego, legislações trabalhistas e a aplicação das convenções da OIT no Mercosul, realizando levantamentos sobre a evolução do mercado de trabalho no Mercosul (MERCOSUL, 2016). Este foi primeiro órgão sociolaboral do Mercosul, funcionando entre 1992 e 1995, tendo como um de seus objetivos expressos pensar a livre circulação de trabalhadores, para ser implementada até 1994 (Resolução GMC 11/91). Ainda que esta tarefa tenha se mostrado bastante ambiciosa, os debates que se seguiram mostraram uma forte resistência, produto de uma percepção negativa não apenas da livre circulação regional de pessoas, mas também das migrações laborais que ocorriam dentro do Mercosul (VICHICH, 2005, p. 425). A livre circulação foi considerada por muito tempo apenas em seus alegados efeitos negativos, sem incorporar os aspectos que fazem um elemento fundamental da integração da região, incluídas na potencialidade de gerar melhores condições de trabalho e de

organização para os trabalhadores. A livre circulação era vista mais como ameaça do que como extensão de oportunidades aos nacionais de países vizinhos.

Na nova pauta de negociação, a livre circulação de trabalhadores desaparece como objetivo declarado, com a mobilidade regional de trabalhadores sendo compreendida apenas em sua dimensão nacional, com traços marcadamente restritivos, enquanto a circulação de bens e capitais se propunha cada vez mais livre entre os territórios (VICHICH, 2005). Representando a fase de maior prevalência do neoliberalismo no projeto do Mercosul, a mudança não foi inócua e seu reflexo também recaiu sobre as atividades do SGT10 nesta fase:

os fluxos migratórios são estudados e observados em cada um dos países, sem estender a análise da mobilidade na região como um todo e as normas migratórias e conexas são analisadas comparativamente, mas sem superar as individualidades de cada sistema jurídico político nacional. Os trabalhos se restringem aos diagnósticos e a avaliação normativa (VICHICH, 2005, p. 430).

Essas características percebidas na atividade do SGT 10 são identificadas também nos primeiros anos do FEM que, por ausência de vontade política, falhava em oferecer um entendimento amplo da questão migratória, que superasse as fronteiras nacionais.

No marco orgânico do SGT-10, aponta Vichich (2005), não surgiram muitas respostas multilaterais que se podem considerar avanços substantivos sobre a temática da livre circulação de pessoas ou política migratória. A exceção foi o “Acordo Multilateral de Seguridade Social”, o único instrumento de significação para sustentar a mobilidade de trabalhadores, assinado em 1997, no âmbito do CMC (DEC n. 17/97). O Acordo em questão entrou em vigência apenas em 2005 (promulgado no Brasil pelo Decreto Legislativo 5722/2006) e assegurou o reconhecimento dos direitos à seguridade social aos trabalhadores que

prestem ou tenham prestado serviços em qualquer dos Estados Partes, sendo a estes, e seus membros familiares, atribuídos os mesmos direitos e obrigações que os nacionais. O acordo diz respeito apenas a trabalhadores regulares, excluindo aqueles informais, sem filiação previdenciária. Essa norma de coordenação entre os países não implicou a alteração nos respectivos sistemas previdenciários, mas permitiu preservar os direitos adquiridos ou em fase de aquisição pelos trabalhadores ou seus dependentes quando se encontrarem no território dos países signatários, além de não prejudicar os direitos adquiridos na vigência dos acordos bilaterais. Dessa forma, nos casos expostos no art. 7, §1º do mencionado Acordo, os trabalhadores imigrantes têm direito a benefícios de aposentadoria por idade e por invalidez, auxílio-doença e pensão por morte. Importante notar que o acordo não atinge apenas nacionais dos Estados Partes, mas também se estende a nacionais de outros países que tenham trabalhado em mais de um país do Mercosul. Estava estatuído no artigo 4º o objetivo de harmonizar as legislações previdenciárias dos países e não unifica-las, declarando que “o trabalhador estará submetido à legislação do Estado Parte em cujo território exerça atividade laboral”. Vale frisar aqui o avanço social que ocorreu com a efetivação do Acordo, uma vez que o imigrante, ou o trabalhador, puderam combinar períodos de contribuição e requerer benefícios nos demais países do bloco.

Um ano depois, em dezembro de 1998, foi assinada a Declaração Sociolaboral do Mercosul que adotou em 19 artigos uma série de princípios e direitos, individuais e coletivos, destinados a comprometer os países com seus conteúdos. A declaração é dividida em três grupos de direitos: aqueles individuais, os coletivos e as obrigações dos Estados signatários. Entre os direitos do primeiro grupo – direitos individuais- o artigo 4º considera explicitamente a igualdade dos direitos dos trabalhadores migrantes e fronteiriços em relação aos nacionais e compromete aos Estados a desenvolver normas e procedimentos comuns, relativos a circulação desses trabalhadores nos territórios dos países membros. O artigo é diretamente influenciado pela convenção 143 da OIT sobre migrações em condições abusivas e promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes,

sem no entanto abordar a temática das migrações em condições abusivas. Os artigos seguintes versam ainda, entre outros pontos, sobre a eliminação do trabalho forçado e a erradicação do trabalho infantil. Os direitos do segundo grupo – direitos coletivos- consistem em assegurar o direito à associação, ao sindicalismo e à negociação coletiva. Os direitos estabelecidos pela Declaração bebem na fonte de tratados internacionais de direitos humanos e direitos sociais, sem no entanto acolherem a mesma complexidade e outorgarem o mesmo protagonismo aos direitos. No âmbito prático, o artigo 20 estabeleceu a criação de um órgão de segmento e fomento do cumprimento dos conteúdos da Declaração, dando origem a Comissão Sociolaboral do Mercosul, de natureza tripartita com a presença de setores governamentais, empregadores e trabalhadores, tornando-se mais um espaço de discussão sobre questões trabalhistas.

Ainda no âmbito do Grupo Mercado Comum, em 2000, a resolução de número 36 do GMC instruiu o Grupo de Serviços a elaborar os termos de referência para a negociação de uma normativa do Bloco aplicável à livre circulação temporária de pessoas físicas prestadoras de serviços. A medida fez parte do plano de completar, em um prazo de dez anos, o Programa de Liberalização do Comércio de Serviços, objetivo estatuído no artigo XIX do Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços. A normativa resultante foi o “Acordo para a Criação do “Visto Mercosul”, aprovada em 15 de dezembro de 2003 (DEC N.16/03), cujo objetivo final era a facilitação da circulação temporária de pessoas físicas prestadoras de serviços nos países do bloco, sob contrato, para o exercício de atividades remuneradas. O preâmbulo do documento considerou que um dos objetivos expostos no artigo 1º do Tratado de Assunção era a implementação de livre circulação de pessoas no Mercosul. Podemos notar que o texto do TA fora evasivo, se referindo apenas em “fatores de produção”. O Acordo prevê a preferência aos prestadores de serviços do Mercosul em relação aqueles provenientes de terceiros países, diminuindo a burocracia, tendo como único requisito a apresentação de contrato de trabalho, emitido no Estado Parte de origem ou de destino, para a realização de atividade remunerada, por um período de até quatro anos, dois anos renováveis,

sem a necessidade de comprovação de renda ou a apresentação dos demais requisitos habilitantes exigidos de prestadores de serviços de terceiros países. O benefício, no entanto, previsto pelo acordo, limitava-se a algumas categorias profissionais específicas, como artistas, desportistas, jornalistas, gerentes e diretores executivos, técnicos altamente qualificados e profissionais de nível superior. O rol exaustivo dos sujeitos titulares do acordo compreende categorias de profissionais altamente qualificados, que já não encontram maiores dificuldades para prestar serviços em outro país, a partir de atividade remunerada, mediante a oferta de trabalho. Seguindo com a facilitação da circulação de trabalhadores de que já não encontravam grandes obstáculos, outra norma foi desenvolvida na estrutura do GMC. Foi criado o Grupo Ad Hoc de Serviços, com o objetivo de realizar tarefas técnicas necessárias para a redação de um texto sobre o comércio de serviços no Mercosul, sendo criado assim em 1997 o Protocolo de Montevidéu sobre Comércio de Serviços do Mercosul e seu Anexo sobre o Movimento de Pessoas Físicas Provedoras de Serviços. As discussões sobre a matéria continuaram evoluindo e em 2013 foi assinado, GMC resolução 11/13, o Plano para Facilitar a Circulação de Trabalhadores no Mercosul. O plano se desenvolve sob dois eixos temáticos: livre circulação de trabalhadores do Mercosul e a Livre Circulação de trabalhadores do Mercosul em zonas de fronteiras. Cada eixo possui dimensões distintas que deverão realizar tarefas específicas, a fim de implementar a livre circulação de trabalhadores do Mercosul. O objetivo é de desenvolver ações, de aplicação progressiva, para facilitar a circulação de trabalhadores do Mercosul, visando a sua inserção formal nas estruturas laborais dos Estados Partes, como estratégia para melhorar a qualidade do emprego no Mercosul. O plano prevê o diálogo com setores sociais e o estudo das condições e do mercado de trabalho no Mercosul, enquanto busca-se a harmonização normativa entre os Estados Partes e uma identidade laboral para o bloco, gerando um mercado de trabalho regional. O plano de ação entrou em vigência a partir da data de assinatura e faz parte das ações para a implementação do Estatuto da Cidadania.

Para além das instâncias já aqui apresentadas, com o relançamento de um novo Mercosul e da dimensão social do projeto de integração, outras instâncias criadas a partir desta tendência também passaram a abordar questões sobre migrações. Exemplos são o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) que acolheu discussões sobre mobilidade laboral e o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos que em seu mandato de defesa dos direitos humanos acolhe a necessidade de se reconhecer os direitos dos imigrantes também, promovendo eventos e conscientização sobre o tema. A elaboração de normas, todavia, ficam sob a responsabilidade do CMC e do GMC.

3.3 A POLÍTICA MIGRATÓRIA DO MERCOSUL: ENTRE PROPOSIÇÃO E EFETIVIDADE

Intentando ilustrar o estado atual da política migratória do Mercosul, apresentaremos em um quadro as normas que, entendemos, conformam essa política, procurando oferecer ao leitor não apenas um panorama geral das normas aprovadas desde 1991, mas também o *status* das mesmas, estando em vigência ou não. As normas que classificamos aqui como pertencentes à política migratória do Mercosul foram assim consideradas de acordo com o que foi discutido no Capítulo 1, sobre política migratória. A classificação oferecida por Siciliano (2013) foi de grande valia em categorizar as normas que incluímos, norteando os conteúdos que seriam considerados. Todas as normas dispostas a seguir possuem características que fazem parte de uma política migratória, como apresentado no quadro 3. Alguns exemplos dos elementos observados na política migratória do Mercosul no quadro abaixo são: medidas que visem integrar o imigrante à sociedade (normas sobre educação), anistias (acordo sobre regularização) e o sistema de vistos adotados (acordo sobre isenção de vistos). Com vistas a facilitar a compreensão, caracterizamos as normas em grandes grupos temáticos:

educação, trabalho, circulação e documentação, direitos humanos, segurança, tráfico de pessoas e refúgio.

Todas as normas que consideramos conformar a política migratória do Mercosul são apresentadas a seguir, sendo que algumas das normas possuem acordos modificatórios, que substituem ou mudam questões nos documentos. É o caso do Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Parte do Mercosul, no qual os acordos modificatórios alteraram os documentos nacionais que são válidos para adentrar em outros países do Mercosul. Enquanto esses acordos modificatórios não apresentam novidades normativas, apenas alteram questões procedimentais, julgamos que sua não inclusão não traria nenhum prejuízo, bem como os acordos que foram substituídos por normas mais recentes. No caso, disponibilizamos em nota de rodapé o número das decisões que foram substituídas no quadro. As normativas incluídas na Política Migratória do Mercosul dizem respeito a questões que tocam, ainda que indiretamente, a realidade das pessoas migrantes e daqueles que circulam pelos países do Mercosul. Algumas normas, como as de educação, não foram criadas pensando nas pessoas migrantes, mas sim em promover uma integração educativa e um intercâmbio entre os países da região; todavia, elas facilitam o acesso de migrantes mercosulinos à educação no país de destino.

Foram trazidos no quadro, o status das normas, indicando sua vigência ou não. Algumas normas não necessitam de aprovação pelos parlamentos de cada Estado, nem de atos de internalização. No caso das declarações, por ser um ato firmado por todos os presidentes dos Estados Parte, a vigência é da data de assinatura. Também não necessitam de internalização aquelas normas que tratem de assuntos relacionados ao funcionamento interno do Mercosul, de acordo com a DEC 23/00. Traz-se também no quadro, os países signatários de cada acordo, privilegiando-se a informação daqueles países que foram os signatários no ato da assinatura dos acordos e não aqueles que os assinaram posteriormente. Desta feita, é possível observar com maior clareza os envolvidos na discussão das normas e participantes da conformação da política migratória mercosulina.

Todas as normas abaixo já foram aprovadas por todas as instâncias necessárias do Mercosul, com o número da decisão final constando na coluna de “identificação”. No entanto, o “status de vigência” demonstra que nem todas as normas se encontram vigentes porque carecem de ratificação por algum ou alguns países signatários. Assim, apesar da institucionalidade do Mercosul ter aprovado as normas, os países falharam em ratificar o documento. Aqui neste trabalho não foi o objetivo especificar cada país que falhou em ratificar alguma das normas, assim, só notamos a carência de vigência de forma geral, uma vez também que a ausência de ratificação de um dos países signatários impede a vigência do documento para todos os demais. Para ultrapassar essa limitação legal, por vezes os Estados que já ratificaram o documento, firmam novo acordo, desta vez bilateralmente, para permitir a entrada em vigência da temática- ainda que de forma bilateral. A informação quanto a vigência das normas foi consultada na página eletrônica da secretaria do Mercosul, consultada em março de 2016.

QUADRO 2 - AS NORMAS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA DO MERCOSUL

Norma do Mercosul	Identificação	Grupo Temático	Países Signatários <small>³⁰</small>	Data de Assinatura	Status de vigência
Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos	04/94	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	08/1994	Vigente desde 1997

³⁰ Países que foram os signatários originais dos acordos. Os Estados que assinaram posteriormente os acordos não se encontram incluídos.

de Nível Médio					
Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nível Técnico-Médio	07/95	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	08/1995	Vigente desde 1999
Protocolo de Integração Educativa para Prosseguimento de Estudos de Pós Graduação nas Universidades do Mercosul ³¹	08/96	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/1996	Vigente
Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul	19/97	Trabalho	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/1997	Vigente desde 2005
Declaração Sociolaboral do Mercosul	D.P. ³²	Trabalho	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/1998	Vigente
Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para			Argentina, Brasil,		

³¹ Substituiu a decisão da CMC: 05/95

³² D.P. neste quadro é a abreviação de Declaração Presidencial. As Declarações Presidenciais entram em vigência na data de assinatura do documento, não necessitando de ratificação individual pelos Estados.

o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Parte do Mercosul ³³	04/99	Educação	Paraguai e Uruguai	06/1999	Vigente desde 2008
Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile	05/99	Educação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	06/1999	Pendente
Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço entre Estados Parte do Mercosul	17/99	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	11/1999	Vigente
Acordo sobre Trânsito Vicinal fronteiriço entre Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile	18/99	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	11/1999	Vigente
Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional	22/99	Segurança	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/1999	Vigente

³³ Substituiu as decisões da CMC: 03/97, 26/97 e 11/98.

Regulamentação do Regime de Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados Parte do Mercosul	14/00	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	06/2000	Vigente
Regulamentação do Regime de Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile	15/00	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	06/2000	Vigente
Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Parte do Mercosul	44/00	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/2000	Vigente desde 2008
Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile	45/00	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	12/2000	Pendente
Acordo para Instalação de Canais Privilegiados de Ingresso em Aeroportos para Cidadãos do	46/00	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/2000	Vigente

Mercosul					
Acordo para Instalação de Canais Privilegiados de Ingresso em Aeroportos para Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile	47/00	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	12/2000	Vigente
Acordo de Dispensa de Vistos entre Estados Parte do Mercosul	48/00	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/2000	Pendente
Acordo sobre Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados Parte do Mercosul	49/00	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/2000	Vigente desde 2008
Acordo sobre Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile	50/00	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	12/2000	Vigente desde 2008
Declaração de Assunção sobre Tráfego de Pessoas e Tráfego Ilícito de	D.P.	Tráfego de Pessoas	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e	06/2001	Vigente na data de assinatura

Migrantes			Chile		
Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul	28/02	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/2002	Pendente
Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile	28/02	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	12/2002	Pendente
Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio, entre os Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile	26/02	Educação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	12/2002	Vigente desde 2008
Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados Parte do Mercosul	28/02	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	12/2002	Vigente desde 2009

Acordo sobre Residência para aacionais dos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile	28/02	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	12/2002	Vigente desde 2009
Acordo Para a Criação do Visto Mercosul	16/03	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai	12/2003	Pendente
Declaração de Santiago para Princípios Migratórios	D.P.	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Chile e Peru	12/2004	Vigente da data de assinatura
Acordo contra o Tráfico de Migrantes entre os Estados Parte do Mercosul	37/04	Tráfico de pessoas	Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai	12/2004	Vigente desde 2012
Acordo contra o Tráfico de Migrantes entre os Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile	37/04	Tráfico de pessoas	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	12/2004	Pendente
Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos	17/05	Direitos Humanos	Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai	06/2005	Vigente desde 2010

do Mercosul					
Declaração de Assunção Contra o Tráfico e Exploração de Pessoas no Mercosul e Estados Associados	D.P.	Tráfico de Pessoas	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	11/2005	Vigente da data de assinatura
Plano de Ação para a Luta contra o Tráfico de Pessoas entre os Estados Parte	01/06	Tráfico de Pessoas	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile	07/2006	Vigente da data de assinatura
Acordo para a Concessão de um Prazo de Noventa Dias aos Turistas Nacionais dos Estados Parte do Mercosul e Estados Associados	10/06	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela	07/2006	Pendente
Acordo sobre Gratuidade de Visto para Estudantes e Docentes dos Estados Parte do Mercosul	21/06	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	07/2006	Pendente
Acordo sobre a Criação e Implementação de um sistema de			Argentina, Brasil,		

Acreditação de Carreiras Universitárias para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica das Respectivas Titulações no Mercosul e Estados associados	17/08	Educação	Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile	06/2008	Pendente
Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Parte do Mercosul e Estados Associados	18/08	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela	06/2008	Vigente
Acordo entre os Estados do Mercosul e Estados Associados sobre Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade	25/08	Tráfego de Pessoas	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela	06/2008	Pendente
Acordo para Implementação de			Argentina, Brasil, Paraguai,		

Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados	26/08	Tráfego de Pessoas	Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela	06/2008	Pendente
Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário/Fundamental, Básico e Médio/Secundário entre os Estados Parte	21/10	Educação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Equador e Venezuela	08/2010	Pendente
Plano de Ação Estatuto da Cidadania do Mercosul	64/10	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Equador e Venezuela	12/2010	Vigente da data de assinatura
Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul	67/10	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Equador e Venezuela	12/2010	Vigente da data de assinatura

Complementação do Acordo de Recife em Matéria Migratória	07/12	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Equador e Venezuela	06/2012	Pendente
Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados	D.P.	Refúgio	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela	11/2012	Vigente da data de assinatura
Plano para Facilitar a Circulação de Trabalhadores no Mercosul	RES 11/13	Trabalho	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela	07/2013	Vigente da data de assinatura
Acordo para a Criação de Rede de Especialistas em Segurança Documental Migratória do Mercosul e Estados	25/14	Circulação e Documentação	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e	12/2014	Pendente

Associados			Venezuela		
-------------------	--	--	------------------	--	--

Fonte: quadro criado pela autora, de acordo com informações disponibilizadas pela Secretaria do Mercosul, consultadas em março de 2016.

A política migratória do Mercosul, delineada e exposta nas páginas anteriores, tem seu desenvolvimento e aprofundamento frustrado por limitações institucionais que deixam as perspectivas futuras pouco otimistas. Das 45 normas apresentadas no quadro supracitado, 30 se encontram vigentes, com 1/3 das normas pendentes de internalização pelos Estados Parte e Associados. A demora na internalização dos acordos prejudica os avanços e o desenvolvimento de medidas relevantes e operacionalizadas. A partir de tais considerações, os resultados obtidos pela pesquisa empírica induzem à conclusão de que a transição para o paradigma de integração social não passou do nível do discurso político e do plano das ideias para o plano institucional e da implementação (SATO, 2014).

Após a assinatura do Acordo sobre Residência, de 2002, e de declarações presidenciais relevantes, como a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios de 2004, o discurso das delegações e dos presidentes mercosulinos parecia comprometido com o avanço das discussões acerca das migrações intrarregionais e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, todavia, mais de dez anos se passaram e poucas normas ocuparam ou aprofundaram o tema. Durante os últimos anos, o Mercosul tem se pronunciado contrário à política migratória restritiva da União Europeia, em especial à polêmica “diretiva do retorno” (PARLAMENTO EUROPEU, 2008) sem, no entanto, produzir normativas que difiram completamente da postura europeia. As proteções e direitos pronunciados nos discursos do Mercosul são distantes da realidade implementada pelas normativas, restando uma contradição premente entre as políticas restritivas generalizadas e um

movimento migratório que persiste apesar das barreiras. Na seara migratória, assim como sobre a questão social, foi verificada uma distância entre os discursos e objetivos delineados e o que foi efetivamente implementado. Assim, corroborando a hipótese inicial de mudança no discurso do bloco a partir de 2002, apresentando um maior alinhamento com a proteção dos direitos humanos dos imigrantes, o mesmo não se traduziu em ações práticas.

Para além do óbice discursivo, a política migratória é prejudicada por uma institucionalidade que engessa as decisões e a ausência de uma supranacionalidade que promoveria a implementação de políticas com maior efetividade. Os empecilhos institucionais são encontrados por todas as normativas que saem do Mercosul. No caso das normativas migratórias, entretanto, a insuficiência institucional do Mercosul debilita o processo de integração regional e mantém os trabalhadores migrantes em situação de vulnerabilidade, uma vez que toda norma acordada se encontra submetida à legislação nacional de cada Estado. A gestão das migrações intrarregionais e também internacionais encontra na política dos Estados um obstáculo, uma vez que não existindo a supranacionalidade a assimetria das ações políticas, a ineficácia das políticas e dos programas faz com que o acesso aos direitos fundamentais dos migrantes se torne cada vez mais difícil. Quando observamos Estados com normas migratórias tão atrasadas e anacrônicas, consistentemente distintas entre si, como é o caso de Brasil e Chile, percebemos que esse problema é sensivelmente mais relevante, uma vez que nesses casos a normativa regional é o que de mais avançado está disponível para a proteção de direitos humanos. Desse modo, embora um dos objetivos expressos do Mercosul seja a harmonização das legislações dos países membros, sua realização ainda é um futuro distante para o bloco. Tal limitação é aprofundada pela ausência de um Tribunal de Justiça Comunitário, assim como na UE, com competência para garantir que seu ordenamento seja aplicado em todos os países do bloco, constituindo-se como um instrumento mandatário para a aproximação entre as legislações e para a incorporação das normas comuns no plano interno de cada país (ALBUQUERQUE, 2000).

Logo, a estrutura do Mercosul impõe os Estados como principais atores do processo de regionalização. Essa característica se apresenta como crítica contundente quando lembrada das subjetividades envolvidas nas nuances da política migratória. Enquanto as tentativas do Mercosul não alteram a dinâmica de participação social e da sociedade civil no processo de integração regional, a temática migratória no bloco ainda padece com o protagonismo estatal. O Estado, como principal ator, torna-se o agente central regulador das políticas destinadas à normalização das migrações internacionais, como apontado por Amaral e Silva (2013), apartando os migrantes do processo. As pessoas migrantes, nessa dinâmica, não são percebidas como sujeitos de direitos, mas sim como um dos elementos da equação do processo migratório, gerando efeitos para os Estados envolvidos (SICILIANO, 2013). Lopez (2010) aponta para a necessidade da ação conjunta de migrantes, centrais sindicais, ONGs e organizações de direitos humanos em somarem à busca de soluções em comum e se colocarem como os principais críticos dos programas sociais ou laborais complementares. Assim, as decisões não acompanham as mudanças contextuais das migrações internacionais e as necessidades das pessoas migrantes intrarregionais. No contexto mercosulino, de forma geral, os migrantes permanecem em situação de vulnerabilidade não apenas pela ausência de voz nos processos decisórios, mas também pelo, já ressaltado, processo normativo do bloco que mantém toda norma submetida à legislação de cada Estado. A política de cada Estado, além de minar a supranacionalidade no processo de integração, gera problemas na gestão das migrações internacionais, como a assimetria de ações políticas entre os países, a ineficácia das políticas públicas e sociais e o escasso acesso dos migrantes aos direitos fundamentais. Cada Estado mercosulino ainda detém total poder sob o controle das fronteiras, a seleção das pessoas a adentrar o território, assim como aqueles que poderão pleitear cidadania. Assim, como a política migratória do Mercosul não se manifestou sobre todas as questões relativas aos cidadãos de terceiros países, cabe a submissão à ótica exclusiva de cada Estado, impondo um tratamento diferenciado uma vez que não se trata uma gestão regional da migração proveniente de terceiros países (AMARAL & SILVA, 2013).

A ausência de uma diretriz migratória regional que norteie o tratamento empregado à temática migratória faz com que poucos avanços reais tenham ocorrido ao longo de mais de duas décadas de existência do Mercosul.

Atualmente, a promoção e proteção dos direitos dos migrantes é insuficiente e paliativa no âmbito do Mercosul. Podemos observar que não há uma diretriz comunitária sobre a questão no que respeita as normas aprovadas. A temática esteve mais presente discursivamente nos últimos anos, sem, no entanto, essa tendência ter sido traduzida em normas e ações modificadoras. Listamos, a partir das normas vigentes, os direitos outorgados aos migrantes intrarregionais:

- a) Reconhecimento e revalidação de diplomas em nível primário, médio e universitário;
- b) Possibilidade de transitar entre as fronteiras de forma facilitada, para os trabalhadores que residem em áreas transfronteiriças;
- c) Dispensa de tradução de documentos para fins migratórios;
- d) Existência de canais privilegiados de ingresso;
- e) Benefício de assistência jurídica gratuita;
- f) Direito de fixação de residência temporária e acesso ao trabalho e após dois anos a possibilidade de residência permanente;
- g) Possibilidade de transitar entre os países do bloco sem a necessidade de portar um passaporte ou visto;
- h) Acesso a seguridade social facilitado.

Das 45 normas levantadas e apresentadas no Quadro 3, como conformando a política migratória do bloco, 15 se encontram pendentes de aprovação, computando assim em um terço das normas não se encontram vigentes. Desde 2002, momento considerado de inflexão no trato da questão migratória pelo Mercosul, 24 acordos foram assinados com 12 carentes de ratificação. Da totalidade de acordos assinados, sete são declarações de princípios e planos de ação que se tornam vigentes

com a assinatura do documento, mas que, no entanto, não criam direitos e deveres tanto para os imigrantes quanto para os Estados. As declarações presidenciais, apesar de não necessitarem de ratificação dos Estados signatários, não são decisões vinculantes, representando mais um compromisso de intenções do que a vinculação a direitos e deveres.

As decisões do Mercosul sobre as migrações não demonstram um comprometimento no avanço da integração regional e apesar da inclusão de uma agenda social na política do bloco, “as soluções encontradas para a inclusão de migrantes apresentam-se como mero recurso paliativo à questão da não documentação ou irregularidade administrativa” (AMARAL & SILVA, 2013, p. 179). Enquanto recurso paliativo, como defendido pelos referidos autores, as discussões acerca das políticas de migração são reativas aos acontecimentos e aos fluxos migratórios, não se apresentando como pertencentes a um planejamento a longo prazo. Assim, a política migratória mercosulina, como se apresenta atualmente, é passível de críticas pela ausência de avanços normativos pós-Acordo sobre Residência de 2002.

Foi no espaço da Conferência Sul-Americana sobre Migrações³⁴ (CSM), posteriormente adicionada à institucionalidade da União de Nações Sul-Americanas, a UNASUL, que ocorreram os principais avanços em relação ao discurso sobre as migrações na América do Sul. Diferentemente do Mercosul, a UNASUL em sua constituição já buscou o estabelecimento de princípios e valores baseados na proteção dos direitos humanos e a cooperação em matéria migratória (UNASUL, 2008). Em contrapartida, a UNASUL não consegue ser comparada ao processo do Mercosul, no que se refere ao desenvolvimento da integração regional, uma vez que possui trajetórias, instituições e objetivos distintos. Sobre os objetivos da CSM, segundo o Itamaraty (2011):

³⁴ A CSM é uma iniciativa anual que reúne representantes de todos os países da América do Sul e da OIM para discutir iniciativas voltadas para a garantia da proteção dos direitos humanos, sociais e trabalhistas dos migrantes e facilitar a circulação de pessoas no continente sul-americano. Participam da CSM representantes dos países da América do Sul, representantes do Mercosul e da CAN e também representantes de ONGs e organizações de apoio a migrantes.

a CSM busca promover o intercâmbio de informações e boas práticas na área migratória, bem como desenvolver programas e coordenar políticas sobre a matéria entre seus doze países-membros, de modo a garantir a proteção dos direitos humanos, sociais e trabalhistas dos migrantes e a facilitar a circulação de pessoas no âmbito sul-americano.

Foram estabelecidos três princípios básicos que constituem os eixos centrais da CSM: as migrações são parte do processo de integração regional e subregional (Comunidade Andina-CAN e Mercosul); a incontestável vinculação entre desenvolvimento econômico e social dos países de origem e das migrações e a defesa dos direitos humanos dos migrantes (OIM, 2012a).

A XI Conferência, realizada em Brasília, Brasil, de 19 a 21 de Outubro de 2011, elevou de 4 eixos em sua agenda: Tendências migratórias na região e discussões multilaterais; migração e integração de processos (CAN e MERCOSUL); Implementação do Plano de Desenvolvimento Humano Sul-americano de Migrações; e os progressos na gestão da migração. Mármora (2010), ao fazer um balanço sobre as atividades da CSM, ressalta a forte coerência durante os anos de atividade entre os objetivos presentes desde a criação e os resultados, com a posição da consideração da pessoa e dos direitos humanos do migrantes como o centro da proposta. Esses direitos aparecem nas diferentes declarações associadas à liberdade de movimento, à igualdade de tratamento e oportunidades do migrante, à não discriminação e ao exercício de uma cidadania ampliada, convergindo para a criação de uma cidadania sul-americana.

Em onze anos de existência da CSM, o processo se mostrou como um importante fórum para o diálogo e a cooperação sobre a temática migratória para a região, contribuindo para uma visão compartilhada de como facilitar os fluxos migratórios. A participação de delegações do Mercosul e da CAN permitiram a construção de uma clara política sul-americana na matéria, bastante específica no concerto

internacional (OIM, 2012a). A CSM, por abordar a migração a partir da perspectiva dos direitos humanos dos migrantes e do direito à migração, é um importante ambiente para gerar debate e estabelecer algumas questões nas pautas dos países. Por não ter força vinculante e ser um processo consultivo regional, tem o mérito de ter pautado importantes questões com os países sul-americanos, sem no entanto, a maioria desses debates serem traduzidas em políticas efetivas.

Em outros países do Mercosul, persiste a dificuldade de modernização das leis migratórias. O Chile se encontra no mesmo estágio de atraso que a normativa migratória brasileira, enquanto Argentina e Uruguai promoveram a aprovação de políticas migratórias progressistas e regidas pela proteção dos direitos humanos dos migrantes. Assim, a partir das transformações ocorridas nos últimos anos quanto aos fluxos migratórios e a falta de uniformidade entre os países do bloco quanto à normativa migratória, surge a necessidade de contar com políticas migratórias ativas e coordenadas em nível regional. Trata-se de construir iniciativas consistente com a promoção dos direitos humanos e o desenvolvimento integral. (ZURBRIGGEN, 2010).

O Mercosul não previu, ainda, em sua política migratória, o estabelecimento de instituições para acolhimento e orientação das populações migrantes. Os migrantes ficam vulneráveis à disponibilidade de cada Estado e à existência de órgãos de apoio e recepção. No caso do Brasil, por exemplo, os migrantes mercosulinos, assim como os migrantes extrabloco, dependem de entidades não-governamentais³⁵ para auxiliar em questões de documentação, trabalho, moradia, educação e demais questões. Em um país como Brasil, no qual não há a previsão de políticas públicas de acolhimento aos migrantes, o Mercosul teria grande impacto caso procurasse suprir essa demanda e estabelecer medidas de apoio e acolhimento. A circulação foi facilitada, mas não foram planejados outros aspectos do processo migratório, como a própria disseminação das poucas normas do Mercosul acerca das migrações. O acesso aos direitos se encontra estagnado e limitado.

³⁵ Apenas recentemente, começaram a ser criados no Brasil Centros de Referência de Apoio aos Imigrantes- CRAI.

Enquanto a cidadania do Mercosul não passa de um plano de ação, as normativas existentes não avançaram suficientemente na categoria de inclusão e integração dos imigrantes. Importante notar que os acordos ratificados construíram figuras de cidadãos de distintas categorias e direitos, segundo a sua nacionalidade. Ceriani (2004) assevera que ao gerar mais direitos, ainda que escassos, de mobilidade intrarregional, o Mercosul nega esses direitos aos nacionais de outros países, “gerando políticas de caráter discriminatório e excludente, além de legitimar práticas de exploração e marginalização social, econômica e cultural, como ocorre na União Europeia” (p. 126). Dessa forma, o Mercosul reproduz o mesmo sistema de diferenciação de pessoas que tanto é criticado no bloco europeu (CERIANI, 2004; MODOLO, 2015). A distância criada entre o acesso formal e o exercício substantivo da cidadania, a criação de novas relações de poder, dá lugar a diversos statuses, sendo ainda mais inclusiva para aqueles que já eram facilmente incluídos.

Apesar da ausência de avanços nas áreas sociais, por exemplo, é inegável que a migração e a circulação de pessoas no bloco tem sido facilitadas nos últimos anos, a partir das normas e decisões já apresentadas, mesmo com limitações. Medidas como a harmonização de documentos de viagens, eliminação de vistos e facilitação do pedido de residência provisória, superaram o objetivo inicial do TA, que apenas se referia à livre circulação de fatores produtivos, facilitando a mobilidade de todos os nacionais dos Estados Parte e não apenas aqueles considerados mão-de-obra. Apesar da mobilidade facilitada, a circulação de pessoas ainda não é livre no bloco.

O discurso oficial do Mercosul reconhece a importância da livre circulação de pessoas entre os países do bloco, com essa questão superando a simples necessidade de um fator de integração (MERCOSUL, 2013). O texto do livro publicado pelo bloco, intitulado “A dimensão social do Mercosul: marco conceitual” reconhece que:

A livre circulação de pessoas, mais do que uma necessidade no processo de avanço do livre comércio, caracteriza a própria integração em si e é um dos principais fatores de integração econômica, social, cultural e política da nossa região (MERCOSUL, 2013, p. 14).

A livre circulação de pessoas tem implicações sociais que exige dos Estados preparação e adequação específicas para oferecer igualdade de oportunidades e tratamento àqueles livres para adentrar seus territórios e obter emprego e residência (DRI, 2010, p. 27). No processo de integração da União Europeia, a livre circulação de pessoas aparece como um processo subjacente e de caráter complementar por questões econômicas, ou seja, a livre circulação de indivíduos é somente aquela vinculada ao trabalho, representando a fixação do trabalhador em outro país para fins de trabalho. Apesar do Título IV, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dizer “A Livre Circulação de Pessoas, Serviços e Capitais”, os artigos sob esse título se referem apenas a livre circulação de trabalhadores. O artigo 45, inciso 1o, por exemplo, assegura a livre circulação de trabalhadores e não pessoas. Por “trabalhadores” se entende a implicação de contrato de trabalho ou alguma relação de trabalho já estabelecida. A livre circulação dos trabalhadores europeus implica em “deslocar-se livremente para efeito de trabalho” no território europeu e é estendida aos seus dependentes. O sítio eletrônico da União Europeia, reservado às informações sobre o assunto, traz que a livre circulação dos trabalhadores é um princípio fundamental e por consequência os cidadãos da UE têm direito a procurar emprego e a trabalhar em outro país da UE, sem necessitar de autorização de trabalho; permanecer em outro país mesmo após ter deixado de trabalhar e usufruir do mesmo tratamento que os nacionais do país em questão, no que se refere ao acesso a emprego, condições de trabalho e todos os benefícios sociais e fiscais (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Observamos, desta feita, que a livre circulação de trabalhadores para concidadãos europeus tem finalidade e princípios relacionados ao trabalho cujas causas estão vinculadas ao aumento gradual da interdependência econômica entre os países do bloco (LIMA, 2012). O objetivo maior é o da manutenção do equilíbrio econômico do mercado

de trabalho e criação de condições para a coordenação internacional de medidas para a alocação da força de trabalho e aumento do emprego.

Apesar dos importantes avanços apresentados neste estudo, a ausência de mecanismos de coerção e aplicação das normas e a falta de uma diretriz compreensiva sobre a questão migratória, faz com que o Mercosul pareça ter uma política migratória mais progressiva e avançada do que realmente existe. No caso do FEM, por exemplo, a criação de um foro específico e legítimo para a discussão da temática migratória foi um avanço importante, mas que, no entanto, após mais de dez anos de existência, falhou em concretizar o aprofundamento das matérias. Embora os progressos alcançados, nos últimos anos, existem dificuldades de naturezas distintas que atrasam ou impedem uma transformação contundente do tratamento do tema em nível regional, e avançar até a regionalização da política migratória. No caso do FEM, primeiramente, evidencia-se que a lógica nacional segue dominando a regional, e vinculada a ela, persiste uma situação heterogênea quanto à orientação das políticas migratórias dos Estados Parte e Associados. Por um lado, coexistem legislações migratórias com enfoque em direitos (Argentina, Uruguai, Equador e Bolívia), enquanto subsistem instrumentos com orientações securitárias e ou estritamente utilitários, associados às necessidades dos mercados de trabalho dos países de destino (Brasil, Chile, Paraguai e Colômbia). A isso se soma um diferente grau de prioridade outorgado à questão migratória na agenda pública em cada um dos países, também vinculado a perfis migratórios não coincidentes.

Pelas razões expostas, na atualidade, o FEM se converteu em um espaço que, ao invés de estar funcionando como um foro inovador no desenvolvimento de políticas migratórias regionais, está condenado ao desenho de metodologias que contribuam para a implementação efetiva dos compromissos que se subscrevem no âmbito regional. Para ocorrer uma mudança significativa e de impacto, a questão migratória necessita escapar à clausura do FEM, apresentando-se como pauta necessária de intersecção entre as instâncias. É necessário que a temática deixe de receber um tratamento genérico e burocrático, ausente de

prioridades políticas que permitam concentrar as atenções em determinados desafios, rompendo o isolamento temático. Ventura e Rolim utilizaram estes argumentos em 2005 ao discutir a necessidade de reorientar o paradigma do Mercosul, em direção a um paradigma a partir dos direitos humanos, que a época estava relegado ao Grupo *Ad Hoc* Direitos humanos (VENTURA; ROLIM, 2005) .

A política migratória do Mercosul, da forma como foi desenvolvida nos últimos anos, consiste em regular desenvolvimentos que já existiam e responder de forma atomizada e reativa às situações impostas. Observamos que não há, de fato, um reconhecimento do direito à migração ou o tratamento dos migrantes sob a égide dos direitos humanos no âmbito do Mercosul, uma vez que a política migratória mercosulina ainda não avançou além dos mecanismos de regularização migratória como mecanismo de inclusão sociolaboral. A elaboração de meios de regularização dos migrantes implica uma abordagem que nega qualquer reconhecimento político das migrações regionais e não transforma a pauta em assunto prioritário. A limitação imposta pelo caminho uno da regularização migratória sem estar acompanhada de outras medidas, prejudica principalmente os imigrantes não absorvidos enquanto qualificados. As propostas e políticas do Mercosul, no que tange à circulação de nacionais mercosulinos, são mais favoráveis aos imigrantes altamente qualificados enquanto aos outros “resta obediência às alternativas paternalistas e apolíticas dos processos de regularização migratória e anistia” (AMARAL & SILVA, 2013, p. 12). Os trabalhadores que circulam pelo Mercosul, como migrantes, têm sua mobilidade facilitada mas, no entanto, não são incluídos como sujeitos de direitos no processo de integração. O componente humano se encontra dissociado do processo integracionista e, conseqüentemente, da política migratória do Mercosul e a mobilidade é facilitada sem no entanto aprofundar a criação de direitos. Os acordos sobre isenção de vistos, regularização migratória e residência apareceram como uma frágil alternativa à questão da irregularidade administrativa dos migrantes e não proporcionaram, até o momento, soluções ao problema da inclusão social e política na região.

A tendência para os próximos anos, no âmbito do Mercosul, segundo relatório da OIM (2015), é que o enfraquecimento de governos alinhados politicamente, como a eleição de Maurício Macri para presidente na Argentina, representante do partido de centro-direita Proposta Republicana, e a crise política no Brasil, produzirá efeitos negativos na dimensão social e da política migratória do bloco, uma vez que não há a convergência político-ideológica para a discussão e a implementação de políticas. Quanto a esse ponto, a experiência mercosulina demonstra que o alinhamento político foi importante para o relançamento do projeto do Mercosul, que passou a dar mais espaço para questões migratórias e sociais. No entanto, pesquisas sobre a incidência da orientação política de governos nas políticas migratórias sugerem que não há correlação entre as variáveis (HAAS & NATTER, 2015). Ainda assim, os próximos anos se apresentam como de grande expectativa para a política migratória do Mercosul. Com a data para a implementação da cidadania do Mercosul se aproximando, é esperada uma maximização dos esforços para atingir os objetivos propostos, buscando sempre superar os erros da cidadania europeia que apenas expandiu o critério nacional e não o ultrapassou em direção a uma cidadania comunitária e pautada pela proteção da condição humana dos migrantes.

Para o futuro, o Mercosul necessita criar mecanismos de promoção e proteção dos direitos dos imigrantes, conectando a política migratória a outras políticas sociais e econômicas. É necessário alcançar a transversalização das políticas uma vez que se faz necessária a correlação entre diversas políticas públicas (como de saúde, educação etc.) com a política migratória, uma tendência que é incipiente e limitada no Mercosul atualmente (LOPEZ, 2010). As normas existentes são iniciativas importantes, mas não representam uma reorientação, pelo menos do ponto de vista regional, dos estigmas e limitações que são impostas aos imigrantes. Essa reorientação pede uma transformação da discussão da questão migratória em um assunto prioritário, com um discurso claro, coeso e sedimentado, que possibilite a harmonização e o aprofundamento do gerenciamento da política migratória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho intentou aprofundar a compreensão sobre a política migratória vigente no Mercosul. Como o mais abrangente bloco de integração regional da América do Sul e considerando a intensificação das migrações intrarregionais nas últimas décadas, tal objeto de pesquisa se consolidou como uma relevante discussão para a região. Nos últimos vinte anos, o Mercosul aprovou importantes documentos que versavam sobre a temática migratória, como o Acordo sobre Residência e o Plano de Ação do Estatuto da Cidadania. A análise de parte da literatura sobre esses documentos focou na interpretação dessas normativas como exemplos de avanço dos direitos humanos dos imigrantes por parte do bloco.

Estabelecendo a imigração como um direito e a necessidade de estabelecer e proteger os direitos humanos dos imigrantes, abordamos as normativas e a retórica do Mercosul procurando entender de que forma esse discurso, tido como progressista, era traduzido na prática, de modo efetivo para os imigrantes intrarregionais. Considerando a relevante literatura sobre o tema, intentamos contribuir com um trabalho abrangente, que olhasse para a política migratória do Mercosul para além dos acordos mais importantes, compreendendo o que as normas aprovadas, os documentos internalizados e as atas das reuniões implicavam para a conformação da política do Mercosul para as migrações.

Na tentativa de aproximar o leitor dos termos e conceitos com os quais este trabalho dialogava, iniciamos o estudo refletindo sobre a necessidade de considerar a migração como um direito, todavia, o direito à imigração não se encontra assegurado no direito internacional. Enquanto normativas como a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhecem o direito à emigração, ao asilo e à nacionalidade, a entrada e permanência em um outro território distinto do estado de nascimento não encontram qualquer guarida no direito internacional. É

crescente a compreensão da migração como um direito, mas essa interpretação ainda não foi traduzida em prática e ações normativas. A própria proteção dos direitos humanos das pessoas imigrantes carece de consenso internacional, transformando o entendimento da migração como um direito, um discurso ainda incipiente mas que se coloca com potencial futuro para a discussão sobre imigração.

Considerando que o objeto deste estudo é a política migratória do Mercosul, expusemos as teorias acerca da política migratória, entendendo que a mesma é resultado de uma decisão soberana do Estado, assim como a caracterização daquelas pessoas que adentram o seu território. Tornar-se um imigrante irregular é um processo político, comandado pelo Estado. É a política migratória que vai definir, através de leis, quem pode entrar, permanecer e se manter regular no território em questão. A política migratória não diz respeito apenas às normas criadas para contenção ou favorecimento dos fluxos migratórios, mas também no que tange às medidas de inclusão do imigrante.

O desenvolvimento da política migratória, ou ainda de qualquer política no âmbito do Mercosul, é limitado pelas características e institucionalidade do bloco. O Mercosul, persistentemente, tem sido caracterizado por assimetrias entre seus Estados, pelo apartamento da sociedade civil de suas decisões e pelo déficit democrático. O discurso do Mercosul, criticado muitas vezes pela ausência de vontade política, implica ainda na criação de políticas sem a constituição de instituições que podem viabilizá-las, encontrando dificuldade de fazer com que os Estados internalizem as normas.

Voltando o foco para o objeto principal deste estudo, desenvolvemos a investigação sobre o processo de formação da política migratória do Mercosul, a partir da análise das atas das reuniões do Foro Especializado Migratório (FEM) e das normas aprovadas pelo bloco. Avançando no que havia sido desenvolvido pela literatura até então, a análise das atas ofereceu uma periodização, permitindo localizar as tendências e interesses de cada fase. O estudo a partir das normas e das atas, possibilitou a reflexão sobre o que as normas de migração

implicam para os imigrantes intrarregionais de forma efetiva e não apenas restrito ao discurso. Avançamos no que havia sido apresentado pela literatura até o momento, questionando se o discurso do Mercosul havia sido traduzido em práticas e direitos.

A análise dos acordos aprovados, e principalmente daqueles ratificados e vigentes, permitiu observar a deficiência na internalização das normas e a limitação em termos de matéria. Os direitos gerados a partir das normas que se encontram vigentes são limitados e uma vez arrolados é possível observar sua restrição. Essa análise possibilitou a compreensão da limitação do bloco, a distância existente entre discurso e prática. Houve uma tentativa de enfoque nos direitos humanos, mas o mesmo não foi traduzido em ações que buscassem promover a igualdade e equidade entre as pessoas.

O Acordo sobre Residência de 2002, ao criar mecanismos de facilitação de residência temporária e permanente para cidadãos dos bloco, foi um importante primeiro passo. Apesar de estender direitos de residência aos nacionais dos países do bloco, o acordo não criou mecanismos para gerenciar a migração a longo prazo ou que visassem a integração dos imigrantes nas sociedades receptoras.

Da mesma feita, a proposta do Plano de Ação do Estatuto da Cidadania, que prevê o estabelecimento de uma cidadania regional até o ano de 2021, pode gerar efeitos contrários aos pretendidos, fazendo com que o mesmo se transforme em um mecanismo excludente e restritivo, em prejuízo dos direitos de algumas categorias de migrantes que habitem ou intentem ingressar algum dos países da região. A cidadania como está sendo desenvolvida, assenta-se sobre uma noção restritiva e limitada à filiação nacional, dessa forma concedendo cidadania a quem for nacional de determinado Estado, atribuindo a titularidade dos direitos humanos ao critério nacional também.

A política migratória do Mercosul evoluiu desde que a temática foi abordada pelas primeiras instâncias do bloco. Se nos anos iniciais, a abordagem securitária prevalecia, esta perdeu força e deu espaço a uma

gestão das migrações cujo discurso se mostrava mais avançado do ponto de vista da proteção dos direitos humanos dos migrantes. Em 2002, o Mercosul assinou o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, facilitando a possibilidade de residência temporária e permanente de nacionais de países do Mercosul em outros países do bloco. O Acordo sobre Residência foi celebrado como o principal acordo de imigração no âmbito do Mercosul, sendo elogiado pela preocupação com os direitos humanos.

A política migratória do Mercosul, apesar dos esforços iniciais com o Acordo sobre Residência e outras normas secundárias, ainda é incipiente e limitada. Faltam elementos relacionados ao acesso a serviços de saúde, a integração cultural, direitos políticos, direitos sociais, proteção dos direitos humanos, entre outros elementos. O obstáculo mais significativo à expansão e consolidação de normas de migração no âmbito do Mercosul é a limitação imposta pela gestão nacional das migrações de cada Estado. Enquanto os Estados mercosulinos persistirem com políticas migratórias nacionais tão díspares, o acesso e a proteção dos direitos humanos dos migrantes ficarão defasados.

Este trabalho foi motivado pela confluência de dois fatores: o flagrante aumento das migrações intrarregionais entre os países do Mercosul; o potencial papel de importância desempenhado pelas normas do Mercosul, tanto para os países pertencentes ao bloco e com práticas migratórias atrasadas, quanto para outros blocos de integração com políticas migratórias mais securitárias e restritivas. Ao nos depararmos com essas questões, pareceu imperativo investigar a construção da política para migração no interior do Mercosul e o que as normas existentes transmitem para além dos discursos oficiais.

O resultado deste esforço empírico é simultaneamente desapontador e realista. Desapontador por enxergar práticas aquém da proteção dos direitos humanos dos imigrantes e distanciadas do discurso proferido. Realista por perceber as limitações ao desenvolvimento à política migratória do Mercosul como sendo comum aos demais âmbitos

do bloco, que esbarram nas limitações do desenho institucional do Mercosul. Os próximos anos serão de crescente importância para o Mercosul, para a integração regional na América do Sul e o projeto de cidadania sul-americana. A fase de mudanças nos governos dos países da região e as discussões sobre cidadania no âmbito da UNASUL se apresentam como possíveis catalisadores de mudanças para a política migratória do Mercosul. Esperamos que com este estudo tenhamos exposto uma visão do tratamento da questão durante as últimas décadas, indicando pontos de tensionamento e possibilidade de atuação futura. Se a migração ainda não é amplamente apreciada como um direito, esperamos que os desenvolvimentos futuros de políticas migratórias ao redor do mundo reflitam sobre necessidade premente de reestruturar as políticas a partir dessa consideração.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. A Livre Circulação dos Trabalhadores: análise comparativa-Mercosul e União Europeia. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 47, 1 nov. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1618/a-livre-circulacao-dos-trabalhadores-analise-comparativa-mercosul-e-uniao-europeia>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Evolução histórica do regionalismo econômico e político da América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena Internacional**. Brasília, v.10, n. 2, 2008.

ALVES, Laís Azeredo. **O processo de securitização e despolitização do imigrante: a política migratória italiana nos anos 1990-2000**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas', Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". São Paulo, 2015.

AMARAL, Arthur Bernades do. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na Agenda de Segurança dos Estados Unidos**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2008.

AMARAL, Nemo; SILVA, Wanise Cabral. Integração e imigração em debate: dois problemas políticos pendentes no MERCOSUL. **Revista de Direitos e Garantias fundamentais**, s.l., v. 1, n. 13, 2013.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARGENTINA. Dirección nacional de migraciones. Patria Grande: programa de normalización documentaria migratória- informe

estadístico. Buenos Aires: DNM, 2010. Disponível em: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf Acesso em: 12 nov 2015.

ARGENTINA. **Ley de Migraciones, n. 25.871 de 21 de janeiro de 2004.** Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/401fcba74.html> Acesso em: 12 mai 2016.

ARGONDIZZO, Danielle; GOMES, Maurício. Turismo e Integração regional: o caso do MERCOSUL. In: **VIII Fórum Internacional de Turismo do Iguaçu**. Junho de 2014, Foz do Iguaçu.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. Estar Aqui... Estar Lá... Uma cartografia da vida entre o Brasil e os Estados Unidos. **Textos Nepo 4**, Campinas: Núcleo de Estudos de População, 2002.

AVILA, Carlos Federico Domínguez. O Brasil diante da dinâmica migratória intra-regional vigente na América Latina e Caribe: tendências, perspectivas e oportunidades em uma nova era. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 118-128, Dez. 2007.

AYDOS, Mariana. Migração Forçada: uma abordagem conceitual a partir do caso dos imigrantes angolanos no Brasil. In: **VI Encontro Nacional sobre Migrações**. Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Belo Horizonte, MG, 2009.

BAENINGER, Rosana (org). **Imigração Boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de População- NEPO/Unicamp; Fapesp; CNPQ; UNFPA, 2012.

BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. A experiência do Mercosul em matéria de migrações. **Pontes**, Genebra, n. 10, v. 10, p. 13-17, dez. 2014.

_____. **Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da Integração sul-americana**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - IRI, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

BENHABIB, Seyla. Borders, Boundaries, and Citizenship. **PS: Political Science and Politics**, Vol. 38, n. 4, p. 673-677, 2005.

_____. A moralidade da Imigração. **O Estado de São Paulo**, 05 ago. 2012. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,a-moralidade-da-imigracao-imp-911417> Acesso em: 19 mai 2015.

BIGO, Didier. Immigration controls and free movement in Europe. **International Review of the Red Cross**, Genebra, v. 91, n. 875, p. 579-591, 2009.

BLACK, Richard. Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy. **International Migration Review**, v. 35, n. 1, pp 57-78, 2001.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. Os dilemas da livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL. **Revista Latino-Americana de História**, v. 1, n. 3, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Decreto no 5.017, de 12 de março de 2004. 2004a. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição

do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 31. jan. 2015.

BRASIL. Decreto no 5.016, de 12 de março de 2004. 2004b. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5016.htm>. Acesso em: 31. jan. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. Migrantes, apátridas e refugiados : subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. **Série Pensando o Direito: 57**. Brasília: IPEA, 2015.

BRAVO, Tomáz Milton Muñoz. **El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo**. S.d., s.l. Disponível em: http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Aplicacion_Acuerdo_Residencia_MERCOSUR.pdf Acesso em: 04 abr 2015.

CASTLES, Stephen. The factors that make and unmake migration policies. **International Migration Review**, New York, v. 38, n. 3, p. 852-884, 2004.

_____. Entendendo a migração global: uma perspectiva desde a transformação social. **Revista Internacional Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XVIII, n. 35, p. 11-43, 2010.

_____. Some key issues of migrant integration in Europe. **International Migration Institute**. University of Oxford, 2014.

CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark. **The Age of Migration**. 5a edição. Nova Iorque: Guilford Press, 2013.

CAMARGO, Sonia de. O processo de integração regional: fronteiras abertas para os trabalhadores do Mercosul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 2., julho/dezembro de 2010.

CDHIC - Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante. **Brasil: Informe sobre a legislação migratória e a realidade dos imigrantes**. São Paulo, 2011.

CELADE - Centro Latinoamericano e Caribeño de Demografia. **Migración Internacional en América Latina, IMILA**. Boletín Demográfico. Santiago: CELADE, 2000.

CEPAL- Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Logica y Paradoja: libre comercio, migración limitada. **Memorias del Taller sobre migración internacional y procesos de integración y cooperación regional**. Santiago: Naciones Unidas, 2005.

_____. **Migración Internacional, derechos humanos y desarrollo**. Santiago: Naciones Unidas, 2006.

CERNADAS, Pablo Ceriani. Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración. In: GIUSTINIANI, Roberto (Org.). **Migración: un derecho humano**. Buenos Aires: Prometeo, 2004. p. 113-135.

CERNADAS, Pablo Ceriani; ASA, Pablo. Immigration policy in the Southern cone: the Mercosur accords and Argentina's new immigration law. **Beyond law**, n. 28, 2014.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHILE. Departamento de Extranjería y Migración. Informe Anual. Informe de Permisos Otorgados y Estimación de población de extranjeros en Chile a diciembre de 2009. Disponível em:

<http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Informe%20Estimacion%20Poblacion%20Extranjeros%202008.pdf> Acesso em: mar 2016.

COSTA, Rogério Santos da. MERCOSUL: Antecedentes, Formação e Sistema Institucional. In: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações Internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL**. Florianópolis: FUNJAB e Editora UFSC, 2013.

COUTINHO, Beatriz Isola. **Migração Internacional e Integração Regional: diálogos entre o Mercosul e a Unasul**. S.l., s.d.

CULPI, Ludmila Andrzejewski; PEREIRA, Alessandro Eugenio. Mercosul e políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul. In: **38º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2014.

CURZEL, Rosana. As vicissitudes dos fluxos comerciais nas diferentes fases do Mercosul. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013, p. 61-93.

DABÈNE, Olivier. 1991. Les 20 ans du Mercosur. Au-delà du clivage droite/gauche, un bilan décervant. **Les Etudes du CERI**, n. 179-180, 2011.

DEWIND, Josh. Response to Hathaway. **Journal of Refugee Studies**, vol. 21, n. 3, 2007.

DÍAZ, Carlos Alberto. **Mercosur y los movimientos migratorios en el cono sur**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2006.

DONA-REVECO, Christian. Migração internacional e integração regional: o caso da América do Sul. **Pontes**, Genebra, n. 10, v. 10, p. 9-13, dez. 2014.

_____. **Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria**. Santiago: OIM Mission Chile, 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, supl. 2, p. S174-S183, 2007.

DRI, Clarissa Franzoi. Políticas públicas regionais: uma análise da regulação de direitos sociais no Mercosul. **Direito em Debate**, Ijuí, ano XIX, n. 33, p. 9-40, jan 2010.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 31-48, mar. 2016.

FRUTUOSO, Suzane Carolina Gil. Brasileiros que retornam - o impacto de retornar em São Paulo. In: **39º Encontro da ANPOCS**, Caxambu, 2015.

FURLAN, Fernando de Magalhães. Supranacionalidade no Mercosul. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 15, jan. 2010.

GABSCH, Rodrigo D'Araujo. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo**. Brasília: FUNAG, 2010.

GARDINI, Gian Luca. Mercosur: what you see is not (always) what you get. **European Law Journal**, v. 17, n. 5, 2011.

HAAS, Hein de; NATTER, Katharina. The determinants of migration policies: does the political orientation of governments matter? **International Migration Institute Working Papers**, n. 117, 2015.

GAINZA, Patricia (org.). **Políticas migratorias e integracion en America del Sur**. São Paulo: CDHIC, 2013.

GUILD, Elspeth. **Security and Migration in the 21st Century**. New Jersey: Polity Press, 2009.

HAYTER, Teresa. **Open Borders: the case against immigration controls**. London: Pluto Press, 2000.

HOFFMAN, Andrea; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional da integração no Cone Sul. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

HUME, Tim. **Deaths of migrants on the Mediterranean hit record numbers in 2015**. CNN, jan 5 2016. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2016/01/05/europe/mediterranean-record-migrants-deaths/> Acesso em: 20 de mar 2016.

ILLES, Paulo. 10 anos do acordo de Livre Trânsito e Residência no Mercosul. **CDHIC**, 2012. Disponível em: <http://www.cdhic.org.br/?p=119> Acesso em: mar 2015.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL-IMS. **A dimensão social do Mercosul: marco conceitual**. Assunção, 2012 Disponível em: <http://ismercotur.org/pt-br/foi-publicado-o-livro-a-dimensao-social-do-mercosul-marco-conceitua/>

JAEGER JUNIOR, Augusto. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. 1999. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1999.

JAGUARIBE, Helio. La opcion de hierro. Consolidar y expandir el Mercado Comun del Sur. **Encrucijadas**, v. 4, n. 1, p. 26-39, 2001.

KEGEL, Patrícia Luiza. Os objetivos do Mercosul e a sua estrutura jurídico-institucional após o Protocolo de Ouro Preto. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, n. 32, v. 17, 124-132, 1996.

KOZICKI, Katya; REDIN, Giuliana. O Parlamento do Mercosul e as possibilidades de consolidação de um espaço público para a proteção do migrante econômico intra-regional. In: **XVI Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Belo Horizonte, 2010.

LIMA, Bruno Jose Albuquerque. A livre circulação de trabalhadores e a construção do regime da união europeia. In: **Encontro de Administração Pública e Governo**. Salvador, nov. 2012.

LOPEZ, Lenin Mondol. Políticas públicas migratorias: consideraciones preliminares para su discusion. In: ZURBIRGGEN, Cristina; MONDOL, Lenin. (Edits.). **Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR**. Montevidéo: Flacso; Unesco, 2010.

LUSSE, Carmen. Teorias da Mobilidade Humana: revisão bibliográfica. In: LUSSE, Carmen. **Metodologia e teoria no estudo das migrações**. Judiaí: Paco Editorial, 2015.

MALAMUD, Andrés. Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, n. 3, 2005.

MALLMANN, Maria Izabel. Integração regional: instituição e processo. **Meridiano 47**, n. 87, 2007.

MÁRMORA, Lelio. Las migraciones en el proceso de integracion de las Americas. In: **Estudios Migratorios Latinoamericanos**. V. 8, n. 23, p. 85-92, 1993.

_____. Modelos de gobernabilidad migratoria: la perspectiva política en América del Sur. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, n. 35, ano XVIII, 2010.

MÁRMORA, Lelio; VICHICH, Nora Perez. **Elementos de políticas migratorias para el Mercosur**. Informe elaborado para el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nacion. Buenos Aires, 1997.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, democracia e accountability no Mercosul. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 51-69, June 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000200005&lng=en&nrm=iso>. access on 25 Apr. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000200005>.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito internacional Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, 1991. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. **Protocolo de Ouro Preto**, 1994 Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ouropinp.asp> Acesso em: 12 fev. 2016.

Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile, 2000.

_____. **Acordo para criação do “Visto Mercosul”**, 2003. Disponível em: http://desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1202733189.pdf Acesso em: 11 mai 2016.

_____. **Memória Institucional do Foro Especializado Migratório do Mercosul**, 2015. Acesso em: 27 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf.

MERCOSUL. Decisão CMC 56/10. **Programa de Consolidação da União Aduaneira**. Disponível em:

<http://www.confea.org.br/media/mercosul-cmc-dec-nb0-56-10.pdf>

Acesso em: 3 mai 2015

MERCOSUL. Reunião de ministros e diretores de desenvolvimento social. **A dimensão social do Mercosul: marco conceitual**. Assunção, 2012. Disponível em: http://ismerosur.org/wp-content/uploads/downloads/2013/04/A-dimensão-social-do-MERCOSUL- web_spread.pdf Acesso em: 19 de mar 2016.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania**, 2015. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania> Acesso em: 25 out 2015.

MERCOSUL. **Mercosul Educacional**, 2016. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html> Acesso em: 23 fev 2016.

MERCOSUL. PÁGINA BRASILEIRA DO MERCOSUL. ORGANOGRAMA. 2016. Disponível em: http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL.pdf Acesso em: 3 mai 2016.

MEYERS, Ethan. **International Immigration Policy: a theoretical and comparative analysis**. New York: Palgrave Macmillan, 2000.

MIGRATION POLICY INSTITUTE. Tabulation of data from the United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2013. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/international-migrant-population-country-origin-and-destination> >. Acesso em: jan. 2015

MILANEZ, Livia. C.B.M. **Brasileiros no exterior: formulação de política externa e formação de comunidades**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Mercosul e as Migrações**. Brasília, 2008.

_____. **Como trabalhar no MERCOSUL** - guia dirigido aos nacionais dos Estados Partes do Mercosul. Brasília: MTE, 2010.

MODOLO, Vanina. O MERCOSUL importa: A política regional de mobilidade territorial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 2, p. 571-595, 2015.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

NASCIMENTO, A.M. Mercosul e o direito do trabalho. In: BASSO, Maristela (org.) **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros**. 2ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NEVES, Luiz Augusto de Castro. A Dimensão Política Crescente no MERCOSUL. **Boletim de Integração Latino Americano**, Brasília, nº 24, p. 1-2, 1999.

NICOLAO, Julieta. El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. **Convergencia, Revista de Ciencias Sociales**, 2010. Disponível em: http://convergencia.uaemex.mx/rev53/pdf/12_Julieta%20Nicolao.pdf Acesso em: 12 dez. 2015.

_____. Reflexiones sobre la política migratoria argentina e integración regional. **Revista Tribunal Internacional**, v. 2, n.4, 2013. Disponível em: <http://www.tribunainternacional.uchile.cl/index.php/RTI/article/viewArticle/30132> Acesso em: 12 dez. 2015.

_____. Las Migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. **Revista Electronica de Relaciones Internacionales**, 2015. Disponível em:

http://www.reei.org/index.php/revista/num29/archivos/Nota_NICOLAO_Julieta.pdf. Acesso em: 12 dez. 2015.

NOVICK, Susana. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. In: GIUSTIANI, Rubén. **La Migración: un Derecho Humano**. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2004.

NOVICK, S.; HENER A.; DALLE, P. El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. **Documentos de Trabajo n. 46**. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2005.

NUNES, José; OLIVEIRA, Susana. Evidências da construção da figura do imigrante qualificado no Brasil: uma leitura a partir da lei n. 6.815/80. In: VASCONCELOS, Ana Maria; BOTEGA, Tuíla (orgs). **Política Migratória e o Paradoxo da Globalização**. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Perfil Migratório do Brasil 2009**. Buenos Aires: OIM, 2010.

_____. Glossary on migration. **International Migration Law**, n. 25. New York: OIM, 2011.

_____. Integración y migraciones: el tratamiento de la variable migratória en el Mercosur y su incidencia en la política argentina. **Cuadernos Migratorios**, n. 3, 2012.

_____. Panorama migratório de América del Sur. Buenos Aires: OIM, 2012 a.

_____. Informe sobre las migraciones en el mundo. Ginebra: OIM, 2016. Disponível em: <https://www.iom.int/es/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2015> Acesso: 11 fev 2016.

OIM; CNPD; MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Perfil migratório do Brasil 2009**. Genebra: OIM, 2010. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/Brazil_Profile2009.pdf >. Acesso em: jan. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

_____. Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões, revela ONU. ONU BRASIL, 13 jan 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-migrantes-internacionais-chega-a-cerca-de-244-milhoes-revela-onu/> Acesso: 25 jan 2016.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Acerca del Parlamento. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/7006/1/parlasur/parlamento.html> Acesso em: 03 fev. 2016

PATARRA, N. Integração Econômica, Mercado de trabalho e Migração Internacional: o caso Mercosul. In: **Seminário Regional Globalizacion Y Migraciones Internacionales en America Latina Y Caribe**. Santiago de Chile, 1994.

PATARRA, N. L.; BAENINGER, R. Migrações internacionais, globalização e blocos de integração econômica - Brasil no Mercosul. In: **I Congresso da Associação Latino Americana de População**. Caxambu, 2004.

PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, P. International migration, border controls and human rights: Assessing the relevance of a right to mobility. In: **Journal of Borderlands Studies**, vol. 21, n. 1, 2006.

_____. (orgs). **Migration Without Borders**. New York: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007.

PELLEGRINO, Adela. La Migración Internacional en América Latina. **Notas de Población 62**. CEPAL-CELADE, 1995.

_____. La migración calificada en América Latina. In: **Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo**. Madrid, 2006.

PELLEGRINO, Adela. Pizarro Jorge Martínez. **Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

PINTAL, Alexandre Rocha. Direito Internacional Privado ou Direito Imigratório: conflito de normas? **Revista Jus Navigandi**, n. 3013, 2011.

PIPER, Nicola. Temporary Economic Migration and Rights Activism-an organisational perspective. **Ethnic and Racial Studies**, s.l., v. 3, n. 1, p. 108-125, 2010.

PIPER, Nicola; ROTH, S. Let's argue about migration: advancing a right(s) discourse via communicative opportunities. **Third World Quarterly**, v 33, n. 9, p. 1735-1750, 2012.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. São Paulo: Renovar, 2004.

PIZZARRO, Jorge Martinez. **Migración Internacional en América Latina y Caribe**. CEPAL, 2011.

PÓVOA NETO, Hélio; SPRANDEL, Márcia Anita. In: ZURBIRGGEN, Cristina; MONDOL, Lenin. (Eds.). **Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR**. Montevideu: Flacso; Unesco, 2010.

REDIN, Giuliana. **Direito de Imigrar: direitos humanos e espaço público na sociedade contemporânea**. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica. Curitiba, 2010.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 19, n. 55, 2004.

_____. **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec, 2007.

_____. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292011000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: Jan. 2015.

SASSEN, S. **Los espectros de la globalización**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2003.

SATO, Nathalie Suemi Tiba. **A evolução da dimensão social da integração regional: o caso das normas do Mercosul-Saúde**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

SERBIN, Andrés. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, 297-327, 2013.

SICILIANO, André Luiz. **A política migratória do Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SIMMONS, Beth. **Mobilizing for Human Rights: international law in domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SPENCER, Sarah. Introduction. In: SPENCER, Sarah (org). **The Politics of Migration - managing opportunity, conflict and change**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

UNASUL. **Tratado Constitutivo**, 2008. Disponível em: <http://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf> Acesso em: 2 de jan. 2016.

_____. **Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la "Directiva de Retorno" de la Unión Europea**, 2008. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-7-08directivaUE.htm>. Acesso em: 30 jun 2015.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Roma**, 1957. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT> Acesso em: 20 nov. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. PARLAMENTO EUROPEU. **Parlamento Europeu aprova a directiva do retorno**. 18 jun 2008. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616IPR31785+0+DOC+XML+V0//PT> Acesso em: 29 ago 2015.

_____. **EU por temas**. Disponível em: http://europa.eu/pol/cit/index_pt.htm Acesso em: 10 mai 2016.

VELASCO, Suzana de S.L. **A imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional**. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2012.

VENTURA, Deisy. Saúde pública e integração regional: tensões entre o direito à saúde e o comércio internacional. In: Piovesan, Flávia (Org.),

Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica: Avançado no diálogo constitucional e regional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011

VENTURA, Deisy; ROLIM, Marcos. **Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado.** 2005. Disponível em: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercosul.pdf

VENTURA, Deist; REIS, Rossana Rocha. Criação de lei de migrações é dívida histórica do Brasil. **Carta Capital**, 21 ago. 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html> Acesso em: mar 2015.

VERONEZI, R. Forum Social Mundial quer que migração seja declarada um direito humano. **DW**, 9 dez. 2014. Disponível em: <http://www.dw.de/fórum-social-mundial-quer-que-migração-seja-declarada-um-direito-humano/a-18117484> Acesso em: 19 mai. 2015.

VICHICH, Nora Perez. **El Mercosur y la migracion internacional.** Expert group meeting on international migration and development in Latin America and the Caribbean. United Nations Secretariat. Mexico City, 2005.

VIGGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: SIERRA, Geronimo (org.). **Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal.** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

WAEVER, Ole. In: ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 2004, Montreal. **Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery.** Tucson: International Studies Associationl, 2012, p. 1-22

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

ZAMORA, Rodolfo García; GAINZA, Patricia. Economía, migración y política migratoria en Sudamérica: avances y desafíos. **Migración y desarrollo**, n. 23, 2014.

ZANELLA, Cristine K; ILHA, Adayr S; SEITENFUS, Ricardo A.S. Globalização, Integração Regional e Mercosul. **Revista Sociais e Humanas**, v. 18, n. 2, 2005.

ZOLBERG, Aristide. R. **A Nation by Design - Immigration Policy in the Fashioning of America**. New York: Russell Sage Foundation , 2006.

_____. Matters of state: theorizing immigration policy. In: HIRSCHMAN, Charles; KASINITZ, Philip; DEWIND, Josh. **Handbook of International Migration: the American experience**. New York: Russell, 1999.

ZURBRIGGEN, Cristina. PRESENTACION. In: ZURBIRGGEN, Cristina; MONDOL, Lenin. (Edits.). **Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR**. Montevideú: Flacso; Unesco, 2010.