

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema central a questão das migrações e dos refugiados oriundos do Mercado Comum do Sul - Mercosul e como essas contribuem com o surgimento de novos dilemas e desafios a serem enfrentados pela comunidade formada pelas Republicas da, Argentina – Brasil – Paraguai e Uruguai, além dos membros convidados do Chile e Bolívia.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto do Refugiado (1951) aponta como refugiado “todo aquele que tem sua vida, liberdade, integridade e segurança ameaçados por motivos que divergem entre questões religiosas e culturais a ideológicas e étnicas que estão fora de seu território nacional”. O Instituto de Migrações e Direitos Humanos - IMDH acrescenta a esse grupo “pessoas que são removidas de seu país por razão de desastres naturais, mudanças climáticas, fatores sociais extremos como desemprego, fome e miséria ou ainda desordem política”. No Brasil a Lei referente à categorização do termo, Lei 9.474/97 artigo 1º inciso III, “coloca como sendo aquele que tem grave ou generalizada violação de Direitos Humanos e se vê obrigado a deixar seu país, sua nacionalidade e sair em busca de outro território”.

A migração se caracteriza quando um indivíduo, ou um conjunto destes, parte do Estado de sua nacionalidade ou onde tem sua residência e se dirige a outro qualquer. A imigração, por sua vez, é a ação que designa o fato de um indivíduo entrar num Estado que não é o de sua nacionalidade com a intenção de se estabelecer. São vários os motivos da imigração nesse sentido: o trabalho, o turismo, os negócios, o refúgio, o asilo, dentre outros. Não é novo o fenômeno das migrações humanas. Nos tempos mais remotos, com efeito, observa-se que os povos sempre migraram em função de suas necessidades econômicas, de eventos naturais, ou ainda, históricos, como conflitos armados. (OIM, 2015, p. 7).

A migração é, portanto, classicamente diferenciada em dois grupos: as migrações voluntárias e as migrações forçadas. A diferença de ambas consiste no elemento da voluntariedade, pois o refugiado é forçado a sair do seu país por um fator externo, involuntário. Já os migrantes em sentido amplo são

aqueles que migram voluntariamente, por conveniência, sem atuação de uma força externa, visando melhores condições sociais e materiais para si e para sua família. Sua forma de entrada é que define se sua condição de migrante será regular ou irregular.

As migrações constituem objeto de preocupação da sociedade internacional, e diversas organizações internacionais tratam desta matéria. A Organização Internacional do Trabalho - OIT estuda as migrações e a questão da mão de obra. A Organização das Nações Unidas – ONU cuida dos aspectos sociais, econômicos e demográficos. A Organização Intergovernamental – FAO trata da colonização agrícola. A Organização Mundial para a Saúde – OMS trata sob o ângulo da saúde. (MELLO, 2004, p.58).

Nesse processo migratório os indivíduos buscam condições de vida mais favoráveis. No que diz respeito aos refugiados, pode-se afirmar que trata-se de um fenômeno mais atual, onde:

[...] o sofrimento inarrável vivenciado por milhões de criaturas humanas que sobreviveram à grande catástrofe do século XX, a Segunda Guerra Mundial (que ceifou a vida de mais de quarenta milhões de pessoas), levou as Nações Unidas a elaborar uma das mais importantes convenções internacionais, que regula a situação jurídica dos refugiados. (BARBOSA; HORA, 2007, p. 17).

O Brasil, assim como outros países, recebe grupos de diferentes nacionalidades e razões para praticarem a locomoção. Em vista disso, as políticas públicas e ações que regem os direitos de tais pessoas devem possuir as especificidades necessárias, de modo que procurem atender a todos, garantido integridade e preservação dos direitos humanos. Cabe também destacar a importância de que tais políticas estejam em sintonia com acordos internacionais firmados entre os países e órgãos especializados no tema.

Entretanto, o que se percebe em relação às políticas públicas é que, na prática, em muitos casos, os direitos humanos e os acordos internacionais são desrespeitados no que se refere ao tratamento oferecido ao imigrante e as dificuldades e obstáculos são inúmeros. As barreiras impostas por muitos países podem favorecer, inclusive, problemas universais de violência, tráfico de pessoas e expansão do narcotráfico.

No Brasil, um dos muitos obstáculos encontrados pelas pessoas que resolvem sair do seu país de origem para viver em terras desconhecidas é a aquisição do título de refugio e de imigrante. Na prática, os setores responsáveis não conseguem suprir a demanda, fazendo com que exista a demora na aquisição e a consequência dessa negligência é a quebra dos Direitos Humanos.

“As nacionalidades mais frequentes dos imigrantes que chegam ao Brasil são de países que compõem o bloco econômico do MERCOSUL” (PATARRA, 2005, p.28), o que reforça a grande relevância e representatividade que o país possui no bloco.

O perfil dos imigrantes tem variado muito nos últimos anos, imigrantes dos países da América Latina que compõem o MERCOSUL ampliado, composto pelos países membros e associados, também representam um volume expressivo na população imigrante no Brasil, compondo mais de um quinto da soma dos que se situam no país, sobretudo advindos da Bolívia e da Argentina. “A explicação para esses movimentos populacionais em direção ao Brasil, na atualidade, seria a fase de crescimento e estabilidade econômica pela qual o país se encontrava há pouco tempo atrás”. (PATARRA, 2012, p.7).

Algumas medidas foram adotadas para facilitar a regularização e permanência dos imigrantes oriundos do bloco econômico MERCOSUL, uma vez que o volume de indocumentados foi se tornando cada vez maior a partir da década de 80.

A promulgação da lei de anistia aos estrangeiros que entraram no país até primeiro de fevereiro de 2009, por meio de um decreto e o acordo de livre trânsito de pessoas na área do MERCOSUL, especificamente no Chile e na Bolívia, que passou a vigorar no mesmo ano (PATARRA, 2012, p.10).

São procedimentos que traduzem o esforço brasileiro para o acolhimento legal a tais imigrantes. Apesar dos esforços brasileiros no sentido de desburocratizar o acolhimento de estrangeiros, particularmente os oriundos do MERCOSUL, a ação de traficantes de pessoas aliada à prática do trabalho

escravo tem sido denunciada por vários estudos específicos voltados para os grupos de imigrantes mais fragilizados pela situação econômica e, paralelamente, carência de formação profissional. “Esse é o caso dos bolivianos nas oficinas clandestinas da metrópole paulista”, conforme problemática deflagrada por Oliveira (2013).

Nessa perspectiva, o presente trabalho, a partir do método dedutivo, se propõe a analisar o tema dos imigrantes e refugiados, dando enfoque a situação dos oriundos do Mercosul, observando desde a sua condição jurídica na legislação nacional e nos tratados internacionais, perpassando por conceitos e institutos fundamentais para a compreensão do tema, analisando se, uma vez em território brasileiro, os imigrantes e refugiados contam com as garantias dos Direitos Humanos.

Para entender a atuação e a importância da história migratória no Brasil, o presente trabalho busca desvelar o problema norteador deste estudo. Mercosul: Imigrantes ou Refugiados?

Para o desenvolvimento deste estudo definiu-se os seguintes objetivos específicos:

- a) realizar um levantamento bibliográfico com embasamento teórico para este tema;
- b) abordar assuntos pertinentes aos aspectos históricos do fluxo migratório no Brasil, as políticas relacionadas ao Mercosul, acolhimento e direitos aos refugiados;
- c) analisar as especificidades do regime jurídico, os acordos de livre circulação e residência e o seu cumprimento legal.

O objetivo geral compreender a importância do consenso político entre os países do Mercosul no que diz respeito a política de migração e refugio.

Apresentando como tema. Mercosul: Imigrantes ou Refugiados? O presente tema é oportuno e justifica-se por sua relevância social, visto que a política migratória e o acolhimento aos refugiados oriundos do Mercosul

tornaram-se um compromisso institucional. A pesquisa pretende promover a compreensão sobre o papel e a importância da proteção aos refugiados e imigrantes no contexto socioeconômico e cultural do Mercosul.

Ressalta-se que, para realizar o estudo, escolheu-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, constituída principalmente de artigos científicos e livros, visto que permite a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla. Foi utilizada também a pesquisa documental que permite que se tenha acesso a documentos eletrônicos, reportagens de jornal, relatórios de pesquisa, documentos oficiais, entre outros.

O trabalho monográfico está dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo a introdução, a metodologia de estudo, instrumento utilizado e os objetivos da pesquisa. No segundo capítulo, apresento a contextualização da discussão principal Mercosul, Imigrantes e Refugiados e a política de acolhimento. No terceiro capítulo, apresento algumas considerações sobre a vulnerabilidade da política de acolhimento no Mercosul, o pouco acesso e a falta de informações e por fim as limitações ainda existentes.

Em seguida apresento as considerações finais na busca de esclarecer as questões levantadas pelos objetivos da pesquisa.

## **2. MERCOSUL, IMIGRANTES E REFUGIADOS**

### **2.1 Uma Pequena Contextualização**

O Mercosul emergiu, assim, como uma proposta de mercado comum, sendo constituído em 26 de março de 1991, pela assinatura do Tratado de Assunção, com a incorporação de Uruguai e Paraguai, visando criar uma união aduaneira capaz de possibilitar uma situação estável e propiciar o aprofundamento das relações entre os membros. Podemos afirmar que ele avançou em duas fases, marcadas por mudanças institucionais, sendo a primeira finalizada em 31 de dezembro de 1994, e a segunda iniciada em janeiro de 1995 até 1999, quando, após a desvalorização do real no Brasil, o Mercosul tendeu à estagnação e até mesmo ao refluxo com o início da grave crise na Argentina em 2001.

O Tratado de Assunção (1990) prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, a eliminação dos direitos alfandegários e as restrições não tarifárias à circulação de mercado; 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. Não obstante, fixou a importância da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações para fortalecer o processo de integração.

O Tratado de Assunção (1991) estabeleceu o período de transição entre os quatro países, inclusive, reconheceu processos distintos para o Uruguai e Paraguai. Este lapso temporal de transição objetivou reunir as condições para a efetivação do Mercado Comum do Sul, prevendo um cronograma para o término das tarifas de importação envolvendo as transações comerciais entre os Estados Partes. Este próprio Tratado estabeleceu duas etapas para a integração: a primeira, que seria a Provisória – encerrada em 31 de dezembro de 1994 e tinha por função impulsionar à formação e as bases do mercado

comum e a Etapa Definitiva, que teve início em 01 de janeiro de 1995 e tem como objetivo consolidar a união aduaneira.

A união aduaneira é tida como segundo estágio após a zona de livre comércio, nesse sentido, o bloco passa a ser considerado como pessoa jurídica internacional e os Estados passam a negociar a partir do organismo. As mercadorias que ingressam ou saem com destino ao exterior possuem uma tarifa comum.

“Levando em consideração a situação atual do Bloco, o Mercosul não passa de uma união aduaneira incompleta”. (BAHIA, 2010).

Quanto ao Mercado Comum, considerado o terceiro estágio, agrega as características da união aduaneira e possibilita a livre circulação de bens, a livre circulação de pessoas, a livre circulação de serviços e a livre circulação de capitais. Assim, os quatro fatores de produção circulam livremente na área geográfica do bloco e busca-se efetivar uma cidadania comum.

Em atenção ao que se previa quanto à reunião extraordinária que tinha objetivo de definir a estrutura institucional e as atribuições específicas dos respectivos órgãos, esta aconteceu e como consequência foi assinado o Protocolo de Ouro Preto.

O Protocolo de Ouro Preto conferiu maior institucionalidade a estrutura do Bloco e forneceu ao processo de integração os meios necessários para a plena implantação da união aduaneira. Neste ato, a personalidade jurídica de Direito Internacional foi conferida ao Mercosul, podendo este no uso de suas atribuições, praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências.

O Mercosul não ficou restrito aos quatro Estados Partes signatários iniciais. O Bloco viabilizou a participação de outros Estados interessados na condição de Associado, bem como até mesmo, na condição de Estado Parte.

Havendo esta prerrogativa, a Venezuela foi o primeiro Estado a aderir ao Mercosul na situação de Estado Parte, cuja entrada foi conturbada.

A entrada da Venezuela ao Mercado Comum do Sul teve como marco inicial a XXIX Conferência do Mercosul, sediada na cidade de Montevideu, em dezembro de 2005, ocasião na qual foi outorgado o status de Estado membro em processo de adesão e finalmente, em 2012, após a suspensão do Paraguai do Mercosul devido ao processo de impeachment do então Presidente paraguaio, Fernando Lugo, a Venezuela tornou o quinto Estado Parte do bloco.

O Peru se associou ao Bloco através da Decisão nº 39/03 de 15 de dezembro de 2003. O Equador e a Colômbia em 16 de dezembro de 2004, respectivamente, através da Decisão n.º 43/04 e n.º 44. A Guiana e o Suriname solicitaram associação em 2013, que está em processo de ratificação.

Em 25 de junho de 1996, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica nº. 35 (ACE35), que prevê o estabelecimento de área de livre comércio entre Mercosul e Chile para a maior parte do comércio bilateral até 1/1/2004, quando estaria concluído o programa de desgravação tarifária aplicável aos produtos originários das Partes Signatárias. Além das disciplinas comerciais, o acordo contém regras sobre integração física, bem como sobre complementação e cooperação econômica, científica e tecnológica.

Em 1999, foram registrados avanços na definição da arquitetura do ACE35, com a aprovação dos regimes de Salvaguardas e de Solução de Controvérsias.

Após a assinatura do ACE 35, o Chile passou a ser considerado Membro Associado do Mercosul e participa das reuniões de cúpula, com representação em níveis Presidencial e Ministerial.

Em 17 dezembro de 1996 foi assinado, sob o marco jurídico do Tratado de Montevideu 1980, o Acordo de Complementação Econômica n.º 36 (ACE36), que prevê o estabelecimento de área de livre comércio entre



Mercosul e Bolívia para parte substancial do comércio até 1/1/2006, quando estará concluído o programa de desgravação tarifária geral, aplicável aos produtos originários das Partes.

O Acordo regula as relações comerciais e é constituído de um programa de liberalização comercial e de disciplinas comerciais específicas, tais como regime de origem; regime de salvaguardas; práticas desleais de comércio dumping e subsídios; investimentos e dupla tributação.

O acordo abrange também aspectos de integração física; complementação e intercâmbio de setores produtivos; promoção comercial e cooperação científica e tecnológica. Após a assinatura do ACE36, a Bolívia passou a ser considerada Membro Associado do Mercosul e participa de suas reuniões de Cúpula, com representação em níveis Presidencial e Ministerial.

A administração e avaliação do ACE35 e ACE36 estão a cargo de uma Comissão Administradora (CA), integrada pelo Grupo Mercado Comum do MERCOSUL, por um lado, e pelo Ministério das Relações Exteriores e Culto da Bolívia, por outro. A Comissão Administradora tem, entre outras, as seguintes atribuições: velar pelo cumprimento das disposições do Acordo; avaliar periodicamente os avanços do programa de liberalização comercial; acompanhar a aplicação das disciplinas comerciais acordadas entre as Partes e contribuir para a solução de controvérsias.

Como evidenciado, o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu novos órgãos para o Mercosul e reconfigurou as missões daqueles fundados através do Tratado de Assunção. Sendo assim, estas estruturas passam a ser analisadas.

### 2.1.1 Conselho do Mercado Comum

Conselho do Mercado Comum foi instituído pelo Tratado de Assunção e teve suas competências ampliadas e alargadas através do Protocolo de Ouro Preto. É o órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento

dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum.

A composição dá-se através dos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados Partes. Possui natureza inter-governamental e as decisões tomadas são obrigatórias para os Estados Partes. Entre as atribuições principais deste Órgão estão a de velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção e de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito; formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum; exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul e a de negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais.

#### 2.1.2 Grupo de Mercado Comum

O Grupo do Mercado Comum também possui capacidade decisória, de natureza inter-governamental e delibera mediante Resoluções, as quais são obrigatórias para os Estados Partes. É o órgão executivo do Mercosul e é integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, dentre os quais deverão constar necessariamente representantes do Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. Entre as funções e atribuições do Grupo Mercado Comum estão a de propor projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum; tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum; criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivo; manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul; organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar e eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul.

#### 2.1.3 Comissão do Comércio do Mercosul

São órgãos com capacidade decisória, de natureza inter-governamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão do Comércio do Mercosul. A Comissão do Comércio do Mercosul será integrada por quatro membros titulares e quatro alternos por Estado Parte e será coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. A Comissão de Comércio do Mercosul, órgão encarregado de assistir ao Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio infra-Mercosul e com terceiros países. Esta Comissão de Comércio delibera mediante Diretrizes ou Propostas. As Diretrizes serão obrigatórias para os Estados Partes.

#### 2.1.4 Foro Consultivo Econômico Social

O Protocolo de Ouro Preto quase não fixou diretrizes para o Foro Consultivo, apesar de ser um espaço importante, haja vista ser órgão de representação dos setores econômicos e sociais, cuja composição será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte. O Foro Consultivo Econômico Social tem função consultiva e manifesta mediante recomendações ao Grupo Mercado Comum

#### 2.1.5 Secretaria Administrativa do Mercosul

O Mercosul contará com uma Secretaria Administrativa como órgão de apoio operacional. Este órgão é responsável pela prestação de serviço aos demais órgãos do Mercosul e terá sede permanente na cidade de Montevideu. A Secretaria Administrativa do Mercosul desempenha as seguintes atividades: servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul; realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul. Nesse contexto, lhe corresponderá: realizar, em coordenação com os Estados Partes, as traduções autênticas para os idiomas espanhol e português de todas as decisões adotadas pelos órgãos da estrutura institucionais do Mercosul; informar regularmente aos Estados Partes sobre as medidas implementadas

por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul e registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas.

Como entidade dotada de personalidade jurídica, reconhecimento no Protocolo de Ouro Preto, o MERCOSUL está apto a negociar acordos com terceiros países, grupos de países ou organismos internacionais. O êxito econômico comercial da integração e o status de entidade dotada de personalidade jurídica garantem ao MERCOSUL a condição de parceiro atrativo para os principais atores econômicos mundiais.

Nos últimos anos o Mercosul tem buscado, intensamente, sua expansão horizontal, por meio da celebração de acordos de livre comércio com todos os países latino americanos. Com isso tem ampliado as dimensões dos mercados nacionais; aproveita vantagens comparativas em âmbito regional; restaura condições de competitividade em mercados da região que participam de outros esquemas de integração e consolida laços políticos com os vizinhos no continente, interesse, sobretudo do Brasil.

No âmbito do Mercosul, o Tratado de Assunção inovou tentando atingir um grau mais elevado de integração, qual seja: a conformação de um mercado comum. Porém, com o intuito de compatibilizar o seu relacionamento com outras zonas de livre-comércio, o seu art. 8<sup>a</sup>, letra c, estabelece que os Estados-partes realizarão consultas entre si para negociar esquemas amplos de desgravação tarifária tendentes à formação de zonas de livre-comércio com os demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. (ACCIOLY, 2001, p.27).

Dessa forma, fica cada vez mais clara a necessidade dos países assinarem acordos internacionais visando uma melhor inserção e competitividade no mundo globalizado.

## **2.2 Imigrantes**

Segundo estimativas da Organização Internacional para as Migrações (OIM) existem hoje cerca de 200 milhões de migrantes em todo o mundo. Esses migrantes enfrentam cotidianamente os problemas mais diversos, que vão de dificuldades de inserção no mercado de trabalho nos países de residência até limitações impostas à remessa de recursos financeiros a suas famílias em seus países de origem.

Desde sempre o impulso migratório humano tem sido determinado por fatores diversos, como cataclismos naturais, invasões colonizadoras e migrações forçadas, sendo as duas últimas as mais violentas e cruéis, gerando a decadência de civilizações e a escravidão. Os tratados internacionais que cuidam da proteção dos refugiados e dos imigrantes são tratados internacionais de direitos humanos. Quando nos referimos ao deslocamento de grandes contingentes de pessoas um país para outro, estamos nos referindo ao fenômeno migratório. A fuga de seres humanos de guerras; perseguições políticas, raciais, religiosas; ou de desastres ambientais provocados pelo homem ou por cataclismos naturais, é o que caracteriza as migrações forçadas ou involuntárias. A chamada migração voluntária, ocorre quando o deslocamento se dá com vistas a melhores condições de vida, muitas vezes impulsionado pela busca por mais oportunidades de trabalho. (CAVAZERE, 2001, p.15).

A migração voluntária ocorre quando o deslocamento se dá com vistas a melhores condições de vida, muitas vezes impulsionado pela busca por melhores oportunidades de trabalho. Ambas as categorias de migrantes estão protegidas por instrumentos internacionais. A migração internacional involuntária encontra proteção em documentos internacionais específicos e na ação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, estando as normas internacionais referentes a esses fluxos migratórios distribuídas especialmente em três vertentes da proteção internacional: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário. Quanto à migração internacional voluntária, esta é protegida por tratados e resoluções da Assembleia Geral da ONU.

As migrações focalizadas nos aspectos econômicos e político são um fenômeno do mundo moderno e se relacionam diretamente com os postulados do liberalismo, adotados a partir do século XIX. No entanto, apesar de diversos pontos da teoria liberal terem seguido seu curso, o mesmo não se deu

com a questão migratória. O que era liberdade de ir e vir passou a ser alvo de uma série de restrições legais, pois as variadas crises pelas quais passou o mundo levaram os governos a interpretar as migrações, por muitas vezes, como fatores de desestabilização econômica e/ou política. . (CAVAZERE, 2001, p.19).

Ou seja, a migração, que sempre foi um elemento básico da condição humana, hoje reflete questões individuais e coletivas que colocam à prova o próprio funcionamento do Estado. A relação entre a migração e o fato de se pertencer a um determinado Estado é ambígua, pois temos, de um lado, o encorajamento para que o indivíduo exerça sua liberdade de ir e vir, o que é um dado histórico que acompanha o conceito de domicílio desde a formação do Estado moderno, por outro lado, pertencer a um Estado significa também uma estreita conexão com o território e as pessoas sob controle de determinado poder estatal. A questão das migrações envolve, portanto, a perda tanto do vínculo do indivíduo com o Estado, quanto com sua comunidade política original.

A ONU estima que aproximadamente 2,5% da população mundial (em torno de 150 milhões de pessoas) é formada por imigrantes, ademais dos 12 milhões de refugiados contabilizados no mundo. Porém, ao definir a tensão entre a transitoriedade e permanência que rondam o imigrante.

Sayad (1998, p.45), alerta para o seguinte fato:

*De direito*, a situação do imigrante é eminentemente provisória; por outro lado, o Estado sempre procura desmentir esse fato, insistindo na possibilidade de instalação dos imigrantes de forma duradoura, como *imigrante!* Para o autor, é como se a imigração precisasse, para se perpetuar, negar a si mesma, ignorando-se como provisória e não se confessando como definitiva.

Em verdade, essa contradição fundamental é inerente ao fenômeno migratório. Os próprios imigrantes têm interesse nessa situação, pois ao adentrarem numa sociedade que não é a sua originariamente, lidam com a possibilidade de retornarem ao lugar a que pertencem. Suas comunidades de origem tampouco aceitam sua partida definitiva, lidando com sua ausência

temporária sem aceitar que pode ser para sempre. E, finalmente, as comunidades de destino, apesar de prepararem para o imigrante um estatuto que o mantém em caráter provisório - muitas vezes como se ele fosse apenas tolerado, negando-lhe a possibilidade de reconhecer sua situação como permanente - permite que o imigrante seja tratado, quando lhe interessa, como se o provisório pudesse durar indefinidamente.

A questão reside basicamente, no mundo contemporâneo, na expansão econômica, na necessidade de mão-de-obra permanente em grande quantidade, baseada, muitas vezes, na imigração. Empregadores, poder público, partidos políticos e sindicatos, por longo período, entenderam que os instrumentos jurídicos internacionais e nacionais sobre imigração eram tranquilizadores, pois viam no imigrante a possibilidade de crescimento econômico e correção dos dados demográficos. Com isso, os imigrantes, ainda que relegados aos níveis inferiores da escala social, obtiveram, por décadas um estatuto “permanente mas provisório”, seja por sua utilidade econômica e social, no primeiro caso, seja por se estimar, no segundo caso, que trazem um “custo social” elevado ao impor sua presença à sociedade. (SAYAD, 1998, p. 47).

Diante desse quadro de contradições, os imigrantes se habituaram a reivindicar, de forma muitas vezes extremada, seus direitos em plano integral, não apenas os direitos trabalhistas, parciais e, frequentemente, incompletos. Esse fato levou a uma inversão da contabilidade: imigração e imigrantes só são tolerados, na prática, quando, no balanço entre custos e lucros, vantagens e desvantagens, se apresenta um saldo positivo, qual seja, a imigração só deve apresentar vantagens, especialmente as econômicas, sendo que as desvantagens devem ser evitadas a qualquer preço. Dessa forma, a regulamentação da imigração tem um claro objetivo, embora este jamais seja revelado: impor a definição de imigrante que precisa ser constituída em função das necessidades de cada momento, de cada circunstância, mudando constantemente ao sabor do momento e das oscilações de população.

Analisa-se a questão migratória por meio de três principais pontos de vista. O viés social diz respeito às diversas ações de integração e adaptação do imigrante em seu novo país. O viés político abrange os acordos de mão de obra, as convenções bilaterais entre os países de emigração, que tratam das

condições de entrada, de estadia, de trabalho, e que se definem conforme as diferentes relações de força existentes na política internacional. O viés jurídico da questão migratória se relaciona com os direitos que devem ser reconhecidos ao imigrante, ao lugar em que ele vai trabalhar, residir, aos direitos de nacionalidade.

Para Sayad (1998, p. 54), um imigrante é, na sua essência uma, “força de trabalho provisória, temporária, em trânsito”, cuja condição é “revogável a qualquer tempo”. O trabalho é o salvo conduto do imigrante, estando sua estadia condicionada a ele, ou seja, sem trabalho, não há imigrante. Porém, não se trata de qualquer trabalho, mas daquele em cujo mercado há lugar para o imigrante. Imigrante desempregado não pode permanecer na condição de imigrante, portanto. A possibilidade de um estrangeiro se estabelecer em solo alheio só ocorre em sua relação estreita com o mercado de trabalho.

A natureza predominantemente transnacional das migrações tem demonstrado aos Governos que essa questão precisa ser tratada por meio de negociações regionais e multilaterais. Embora a formulação das políticas sobre migração, em si, seja prerrogativa soberana dos Estados, a complexidade dos movimentos migratórios realça a necessidade de que o tema seja objeto de cooperação internacional, com a participação crescente de organizações não governamentais, verdadeiras agências de representação de migrantes e refugiados.

### **2.3 Refugiados**

Os refugiados são um fenômeno moderno, onde:

[...] o sofrimento inarrável vivenciado por milhões de criaturas humanas que sobreviveram à grande catástrofe do século XX, a Segunda Guerra Mundial (que ceifou a vida de mais de quarenta milhões de pessoas), levou as Nações Unidas a elaborar uma das mais importantes convenções internacionais, que regula a situação jurídica dos refugiados (BARBOSA; HORA, 2007, p. 17).



Com a Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, pela primeira vez se estabeleceu um instrumento universal de proteção desta natureza.

Para responder às demandas e às necessidades crescentes geradas por situações de refúgio, surgiu, em 1951, o ACNUR – Alto Comissariado nas Nações Unidas para refugiados, tendo sido elaborada, também, nesse mesmo ano, a convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado no plano internacional pela Assembleia das Nações Unidas, em 14 de dezembro de 1950, no intuito de atender às vítimas da Segunda Guerra Mundial, atuando até hoje para garantir aos refugiados condições dignas de vida no território de Estados que se comprometeram em acolher pessoas que solicitam uma assistência internacional por motivos humanitários.

Atualmente, em que pese tenha como objeto principal a questão dos refugiados, se detém, também, ao caso de pessoas que passam por situações análogas, onde, defendemos, inserem-se aqueles indivíduos que deixando seu Estado de origem por não disporem lá de meios de subsistência partem para outros locais (JUBILUT, 2007, p. 151).

O objetivo a ser atingido pelo ACNUR é duplo: (1) providenciar a proteção dos refugiados e (2) promover a implementação de soluções duráveis para esta questão. De acordo com o General Information Paper publicado pelo ACNUR em novembro de 1982, ele realiza tais funções da seguinte maneira:

Ao buscar o primeiro objetivo ele [ACNUR] procura promover a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação destes padrões em áreas como emprego, educação, moradia, liberdade de circulação, e garantias contra o retorno forçado para um Estado no qual o refugiado possa ter razões para temer uma perseguição. Ao buscar o segundo objetivo, o ACNUR procura facilitar a repatriação voluntária dos refugiados, ou, quando esta não é uma solução possível, procura auxiliar os governos dos países de asilo para que os mesmos possibilitem a auto-subsistência dos refugiados o mais rapidamente possível.

O ACNUR trabalha com três estratégias de soluções duráveis: (1) a integração local, (2) a repatriação voluntária e (3) o reassentamento. Consiste a integração local na adaptação do refugiado à sociedade do Estado que o acolheu e lhe concedeu refúgio, tarefa que conta, muitas vezes, com a participação da sociedade civil por meio da atuação de organizações não-governamentais que se ocupam dos refugiados.

Com o escopo de realizar plenamente o seu mandato, o ACNUR procura encorajar os Estados a criar condições adequadas para a proteção dos direitos humanos e para a solução pacífica de conflitos, ou seja, procura não apenas apresentar soluções para os refugiados, mas também tem em vista eliminar as causas do êxodo dos refugiados. Neste sentido, colabora para a consecução dos princípios da *Carta da ONU* (1945), principalmente os relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, encorajamento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e desenvolvimento das relações amistosas entre os Estados.

Nesse sentido, se incluem os imigrantes ilegais que advêm de Estados que não dão meios de existência básicos, de sorte que a intervenção do ACNUR se justifique por se tratar de assunto conexo aos direitos fundamentais de pessoas em situação de busca de refugio.

A Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 é considerada a Carta Magna do instituto, pois estabelece, em caráter universal, o conceito de refugiado:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do seu país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do seu país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (PIOVESAN 2006, p. 59).

Desta forma, o conceito de 1951 reflete o desenvolvimento do conceito de refugiado, incorpora o elemento racial e nacional como fatores determinantes da perseguição como no período da definição grupal e considera o acontecimento ou evento desencadeador da perseguição como parte integrante da definição da condição de refugiado.

A característica fundamental que diferencia a perspectiva para a definição do conceito de refugiado dos critérios anteriores é que a Convenção individualiza o refugiado, e o critério se centra na pessoa do refugiado. Nesse contexto o refugiado é um ser concreto que tem uma raça reconhecida, uma crença religiosa, tem uma nacionalidade, pertence a um grupo social ou sustenta determinadas opiniões políticas e, exatamente por isso, é perseguido ou teve negada a proteção de seu estado de origem, ou este estado não pôde e não pode protegê-lo.

A grande novidade que foi de uma originalidade que permanece como exemplo único até hoje no direito internacional é que transforma o temor numa categoria jurídica, já que a perseguição não necessita ser efetiva, mas a ameaça real e o temor já justificam a proteção internacional daquela pessoa. Este critério é absolutamente coerente com a proteção da pessoa humana, da preservação de direitos fundamentais, já que não atua sobre dano senão preservando a pessoa de sofrer violação de seus direitos fundamentais. Tal critério vem sendo universalizado no arcabouço da preservação dos direitos humanos fundamentais, onde em geral os mecanismos jurídicos são acionados por violações desses direitos, tendo caráter reparatório. Pois se tratamos de direitos fundamentais, cabe sobretudo a proteção, cabe evitar as violações e não atuar sobre o dano, quase sempre irreparável do direito fundamental da pessoa humana.

#### **2.4 Refugio e Imigração Bases Legais de Acolhimento no Brasil**

A proteção do refugiado pelo ordenamento jurídico brasileiro conta com dois pilares básicos, que são a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.474/

1997, além dos documentos internacionais com os quais o Brasil se comprometeu.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu título I, que trata dos princípios fundamentais, um elenco de princípios que devem orientar as ações do Brasil, entre as quais as de escopo internacional, como a prática do refúgio.

Por princípios entende-se as linhas gerais que devem ser adotadas pelo governo brasileiro no exercício de suas atividades. Trata-se de regras jurídicas que, ao mesmo tempo em que fundamentam as demais regras jurídicas, apontam os objetivos a serem alcançados por essas, tendo assim papel de destaque nos ordenamentos jurídicos.

A Constituição Federal de 1988 elenca em seu artigo 1.º os seus fundamentos, entre os quais se destaca a dignidade da pessoa humana, que vai pautar toda a proteção dos direitos humanos no Brasil. Ademais, no artigo 3.º, que se encontra dentro do título dos princípios fundamentais, estabelece seus objetivos fundamentais, e, com isso, inova a prática constitucional brasileira, posto que ao deixar claro quais os objetivos que pretende atingir obriga a todos (Estado, sociedade civil e indivíduos) a se comprometer com a sua realização. (JUBILUT, 2007, P.180).

Constituem, ainda, princípios elencados pela Constituição Federal de 1988 os relativos às relações internacionais, presentes no artigo 4.º, conforme ensina: (JUBILUT, 2007, p. 180 apud DALLARI, 1994, p.152) “Os princípios relativos à comunidade internacional são definições precisas de comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Internacional”. Entre esses princípios destaca-se, a prevalência dos direitos humanos, prevista no inciso II do supracitado artigo e a concessão de asilo político, estipulada no inciso X do mesmo diploma legal.

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os

fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, A Constituição Federal de 1988, estabelece em seu artigo 5.º, *caput*, que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”.

Dessa forma, além de obrigar o Brasil a zelar pelo respeito aos direitos humanos e a conceder asilo, assegurando mediatamente o refúgio, a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros – incluindo-se os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo as exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 traz as bases legais para a efetivação do instituto do refúgio no Brasil, bem como dispõe sobre o tratamento jurídico a ser dispensado aos solicitantes de refúgio e refugiados – enquanto estrangeiros – no Brasil, mostrando-se consciente da importância do tema no atual momento da comunidade internacional.

Como já mencionado, a proteção aos refugiados, apesar de garantida internacionalmente, realiza-se efetivamente no interior dos Estados. Por isso, os instrumentos internacionais que tratam da matéria facultaram a esses a elaboração de regras mais benéficas e mais adequadas às suas realidades.

Em face disso, o Brasil promulgou, em 1997, uma lei específica para refugiados: a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, contemplando os principais instrumentos regionais e internacionais sobre o tema. A lei adota a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984, que considera a “violação generalizada de direitos humanos” como uma das causas

de reconhecimento da condição de refugiado. Nela são reconhecidos como refugiados pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos.

A lei brasileira de refúgio criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão interministerial presidido pelo Ministério da Justiça e que lida principalmente com a formulação de políticas para refugiados no país, com a elegibilidade, mas também com a integração local de refugiados. A lei garante documentos básicos aos refugiados, incluindo documento de identificação e de trabalho, além da liberdade de movimento no território nacional e de outros direitos civis.

A Lei 9.474/1997 resultou do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 e foi elaborada em conjunto por representantes do ACNUR e do governo brasileiro. O projeto de lei que se transformou neste diploma legal foi enviado ao Congresso Nacional no final do ano de 1996 e passou pelas Comissões de Direitos Humanos, de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores.

A Lei 9.474/1997 é extremamente bem estruturada do ponto de vista formal: ela traz em seu Título I os aspectos caracterizadores dos refugiados; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III institui e estabelece as competências do CONARE; o Título IV traz as regras do Processo de Refúgio; o Título V trata das possibilidades de expulsão e extradição; o Título VI se ocupa da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII relaciona as soluções duráveis; e o Título VIII cuida das disposições finais.

Na parte dos aspectos caracterizadores, verifica-se que a lei brasileira adota em várias passagens os mesmos critérios da Convenção de 51, como, por exemplo, os motivos caracterizadores do refúgio, que aparecem no artigo 1.º, I e II da referida lei, as hipóteses de exclusão da condição de refugiados,

as hipóteses de cessação da condição de refugiado e a extensão do benefício ao grupo familiar.

A partir dessa data, o Brasil se consolidou como um Estado acolhedor de refugiados, e passou a integrar formalmente o grupo de Estados que não apenas se preocupam, mas efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo menos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados.

## **2.5 A Política de Acolhimento e Proteção no Mercosul**

O Tratado Comercial do MERCOSUL, inaugurado em 1991, incide sobre um grupo de países do Cone Sul da América Latina (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com adesão posterior do Chile e Bolívia), contíguos geograficamente, com dimensões históricas e culturais semelhantes, mas ao mesmo tempo, com profundas diversidades em várias dimensões da vida social e econômica. Herdeiros de um passado colonial de origem europeia, a divisão territorial, os traços culturais, os processos de urbanização, os ciclos econômicos, a relação com as Metrôpoles, os processos de Independência, as relações com nativos indígenas, a presença de escravos africanos, entre outras dimensões, foram forjando semelhanças e diversidades, confluindo, já nesse século, a um esforço geral de industrialização de ex-colônias, tornadas, no século passado, e com distintas intensidades de conflitos, Estados Nacionais Independentes.(PATARRA, 2015, p.1).

A responsabilidade do Brasil com a proteção dos refugiados se iniciou na década de 1950. Contudo, a cerca de duas décadas, não havia políticas efetivas para a recepção dos refugiados no Brasil. Tais políticas surgiram somente no final da década de 1970. A partir daí, com o compromisso do Brasil com os direitos humanos e com a redemocratização, houve uma considerável evolução nas atividades brasileiras sobre a proteção dos refugiados.

O status de líder regional do Brasil se deve também ao fato do país possuir dimensões continentais, relação de paz com seus vizinhos, uma história de diplomacia em busca da construção da paz, ser uma unidade linguística num ambiente multi-étnico, e obter melhores resultados frente ao desafio do desenvolvimento do que a maioria dos países da América do Sul. Muitos países da região utilizam a lei brasileira sobre o refugio como modelo

para adotar regras internas sobre o tema e muitos são inspirados pela prática brasileira de proteção aos refugiados.

A Lei 9.474/97, elaborada conjuntamente por representantes do governo brasileiro e do ACNUR, traz as regras nacionais para a concessão de refúgio. Ela estabelece, em seu artigo 1º, os critérios pelos quais uma pessoa é reconhecida como refugiada (qualquer pessoa que tenha sofrido perda da proteção de seu Estado, e que tenha um fundado temor de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política, ou grave e generalizada violação dos direitos humanos), e traz o procedimento pelo qual se dará a concessão da proteção a estas pessoas. (JABILUTI, XXXX, p.3).

O Mercosul completa mais de 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.

Atualmente, o Mercosul conta com a participação de todos os países do continente, seja como Estado Parte ou como Estado Associado. A Venezuela 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 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 km<sup>2</sup> (72% da área da América do Sul), representando comparativamente três vezes a área da União Europeia (MERCOSUL, 2015).

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, p.25), "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 integração, pelo contrário, incentivaria a liberalização das fronteiras em termos comerciais e aprofundaria o processo integracionista. Assim, notasse 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.

Quando da institucionalidade do Conselho do Mercado Comum (CMC) que tem como foco principal a responsabilidade de debater as políticas migratórias do Mercosul em Reunião de Ministros do Interior (RMI), 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.

Sendo assim foram estabelecidos alguns parâmetros que delinearam o tratamento empregado pelo Mercosul para a política migratória.

### 2.5.1 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.

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 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.

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 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.

#### 2.5.2 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).

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". (MERCOSUL, 2015), 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 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.

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 (CMC/ DEC 28 e 29/2002, art. 4 e 5).

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.

O diploma regional em questão, então, tem como um dos esígnios, 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.

### 2.5.3 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 (FEM) esteve inativo durante esses anos, uma vez que o volume de sua atividade 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.

Esse período é caracterizado 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.

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. (FEM, 2005).

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.

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 criminais. 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).

O Acordo 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.

#### 2.5.4 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 diálogos e projetos a longo prazo para executar.

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. 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. (CMC, 2010).

Com intenção de aprofundar a dimensão social e cidadã do Mercosul, observando os objetivos estatuídos pelo bloco no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, 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 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).

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

1. 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;
2. 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;
3. 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;
4. 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).

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 afluxo 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.

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 FEM.



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 governamentais 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.

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.

## **2.6 Alusão aos Direitos Humanos**

Pois bem, todos esses direitos, políticas e garantias expostas acima para assegurar os direitos dos refugiados e dos imigrantes tomaram forma a partir do surgimento dos direitos humanos e fundamentais, fazendo com que o que consta nos documentos possa ser visto na prática.

Segundo Alexandre de Moraes, os direitos humanos fundamentais surgiram a partir da:

“fusão de várias fontes, desde tradições arraigadas nas diversas civilizações, até a conjugação dos pensamentos

filosófico-jurídicos, das ideias surgidas com o cristianismo e com o direito natural"(MORAES, 1998, p. 19).

Para Canotilho (1993, p.541), os direitos fundamentais versariam numa gerência jurídico negativa para o Estado, que estaria proibido a interferência na esfera jurídica individual de cada um, e num comando jurídico positivo para o indivíduo, que estaria disponível para exercer seus direitos de forma plena e exigir a abstenção do Estado.

De forma geral, o amparo aos direitos fundamentais é aquela direcionada, necessariamente, para garantir a dignidade humana em seu sentido mais amplo (MORAES, 1998, p. 22).

Conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), os direitos humanos contemporâneos fundam-se em três princípios: a inviolabilidade da pessoa, sendo proibido ao Estado impor sacrifícios ao indivíduo sob a fundamentação de que estes beneficiarão outras pessoas; a autonomia da pessoa, desde que não haja prejuízo para outras pessoas; e, a dignidade da pessoa, que busca garantir os direitos iguais.

A partir de várias evoluções que houve com os direitos humanos, cumpre observar o pensamento trazido por Norberto Bobbio desses direitos enquanto direitos históricos. Para Bobbio, a busca por um embasamento absoluto para os direitos é infundada, tendo em vista que existem quatro dificuldades principais. A priori, trata-se da aceção genérica do termo "direitos do homem" (BOBBIO, 2004, p.13)

Em segundo está o fato de que todas as experiências de defini-los mostram-se por diversas vezes tautológicas: "direitos do homem são os que cabem ao homem enquanto homem". Na mesma linha, a terceira dificuldade encontrada está condicionada aos termos avaliativos: "Direitos do homem são aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana, ou para o desenvolvimento da civilização, etc., etc." (BOBBIO, 2004, p.13).

Entretanto, o problema de usar termos avaliativos é que eles são interpretados com base na ideologia de cada intérprete. De modo que, quando alcança um acordo entre os divergentes pensamentos, elas terminam por aceitar “uma fórmula genérica, que oculta e não resolve a contradição”, sendo esta generalidade a quarta dificuldade que se põe à definição (BOBBIO, 2004, p.13).

A proposta trazida por Bobbio repousa na teoria de que não existem direitos do homem por natureza, tendo em vista os anseios envoltos na própria DUDH são incompatíveis entre si.

Tais direitos são também dotados de características históricas, universais, imprescritíveis, essenciais, indivisíveis, irrenunciáveis, inalienáveis e inexorável, sendo proibido o seu retrocesso (MAZZUOLI, 2015, p. 88-98).

Por isso os direitos humanos trazidos como invioláveis, foram impostos gradativamente a enormes limitações pelas Constituições contemporâneas, um exemplo de tal fato é a Constituição Federativa do Brasil.

Diante disto, enquanto que no século XVIII as Constituições raramente abordavam sobre direitos sociais, atualmente é algo indispensável quando trata-se da dignidade da pessoa humana. Fazendo uma análise sobre a evolução de tais direitos, Bobbio afirma que a preocupação recente deve cingir-se em criar formas para dar efetivação aos direitos e não em fundamenta-los:

Se a maioria dos governos existentes concordou com uma declaração comum, isso é sinal de que encontraram boas razões para fazê-lo. Por isso, agora, não se trata tanto de buscar outras razões, ou mesmo (como querem os jusnaturalistas redivivos) a razão das razões, mas de pôr as condições para uma mais ampla e escrupulosa realização dos direitos proclamados. (...) O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de

justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.(BOBBIO, 2004, p.23)

É nesse pensamento que a afirmação dos direitos humanos torna-se um grande desafio para todo o globo, não só para o Brasil ou países que compõe o bloco do MERCOSUL. Portanto, o que realmente importa é sempre buscar mecanismos, políticas públicas e outros meios que visam a troca entre os Estados para a sua proteção e efetivação dos direitos que são garantidos aos refugiados e aos imigrantes.

### **3. A INTEGRAÇÃO DA POLITICA PUBLICA NO MERCOSUL**

De acordo com Dye (1975, p.1), a política pública: “é tudo aquilo que os governos escolhem ou não fazer”. Dessa maneira, são escolhas que estão relacionadas às mais diversas áreas, relações exteriores, educação, saúde, inflação e recessão, defesa, desenvolvimento urbano, dentre outras. Os governos fazem escolhas a todo momento sobre todas as demandas que lhes são apresentadas. Quando se fala em escolhas, não se refere apenas ao encaminhamento de determinadas propostas, mas também à opção pela inserção de determinado assunto na agenda política, bem como de suas possíveis soluções.

O MERCOSUL, meio século após o marco inicial, coleciona conquistas importantes para a região. O comércio entre os países do Mercosul foi multiplicado por dez: passou de U\$ 5,1 bilhões em 1991 para U\$ 58,2 bilhões em 2012. Enquanto isso, o comércio mundial cresceu cinco vezes. O Brasil também ampliou o comércio com o Mercosul em dez vezes no mesmo período. As tarifas para comércio entre os países do bloco hoje são praticamente nulas.

Em 2010, foi aprovado pelo Conselho de Mercado Comum, um plano de ação para a conformação progressiva do Estatuto da Cidadania do Mercosul, objetivando a livre circulação de pessoas, a igualdade de direitos entre os cidadãos dos países-membros e a igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação

O Plano de Ação estrutura-se em torno de três objetivos gerais: implementação de política de livre circulação de pessoas; igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos para nacionais dos Estados Partes; e igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

Atualmente, os cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL já gozam de uma série de direitos, entre os quais:

- Documentos de Viagem: os cidadãos dos Estados Partes e dos Estados Associados do MERCOSUL não precisam de passaporte ou visto para circular pela região, bastando a carteira de identidade nacional ou outro documento considerado válido, conforme acordado no Anexo da Decisão CMC Nº 14/11;
- Acordo de Residência: O Acordo, aprovado pela Dec. CMC Nº 28/02, concede o direito à residência e ao trabalho para os cidadãos sem outro requisito que não a nacionalidade. Cidadãos dos Estados Partes e dos Estados Associados que integram o acordo gozam de trâmite facilitado para a solicitação de visto de residência, desde que tenham passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes penais. É possível requerer a concessão de “residência temporária” de até dois anos em outro país do bloco. Antes de expirar o prazo da “residência temporária”, os interessados podem requerer sua transformação em residência permanente;
- Acordo Multilateral de Seguridade Social: O Acordo, aprovado pela Dec. CMC Nº 19/97, permite que trabalhadores migrantes e suas famílias tenham acesso aos benefícios da seguridade social, possibilitando que os cidadãos de um Estado Parte tenham contabilizado o tempo de serviço em outro Estado Parte para fins de concessão de benefícios por aposentadoria, invalidez ou morte;
- Integração Educacional: O MERCOSUL possui protocolos para a integração educacional, os quais preveem a revalidação de diplomas, certificados, títulos e o reconhecimento de estudos nos níveis fundamental e médio, técnico e não técnico. Os protocolos abrangem, ainda, estudos de pós-graduação. Há, também, o Sistema ARCU-SUL, para equivalência plena de cursos superiores, e o Programa Marca de mobilidade estudantil;
- Mobilidade Acadêmica: o Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica do MERCOSUL (SIMERCOSUL), criado em dezembro de 2012, tem o

objetivo de promover um salto qualitativo e quantitativo nas iniciativas de mobilidade acadêmica em educação no âmbito do bloco. O SIMERCOSUL promove o intercâmbio de estudantes, docentes e pesquisadores entre as universidades da região, tanto no nível de graduação quanto em pós-graduação. Priorizam-se a mobilidade nos cursos acreditados pelo mecanismo regional de acreditação existente (Sistema ARCU-SUL) e iniciativas que estimulem o aprendizado do espanhol e do português no MERCOSUL.

O bloco também possibilitou a união das cadeias produtivas de automóveis de Brasil e Argentina. Juntos, os dois países são o terceiro maior mercado global de automóveis, atrás da China e dos Estados Unidos. As exportações para a Argentina representaram, em 2013, 16% da produção brasileira de automóveis e 80% das exportações de veículos do Brasil.

Com a integração promovida nas duas últimas décadas, cidadãos dos países membros não precisam de passaporte para viajar pela região e podem trabalhar e morar em qualquer um dos cinco países do bloco econômico.

Também é possível, graças ao Acordo Multilateral de Seguridade Social, a trabalhadores migrantes contabilizar o tempo de serviço em outro país para acessar benefícios de seguridade social.

O Plano de Ação terá sua conclusão quando das comemorações de 30 anos do Mercosul, em 2021. Prevê-se que o Estatuto da Cidadania poderá ser dotado de natureza jurídica de tratado internacional (protocolo), possibilitando a incorporação dos seus termos no ordenamento jurídico nacional de cada Estado Parte, assim como o conceito de cidadão do Mercosul.

### **3.1 As Convergências e limitações das Políticas Públicas no Mercosul**

Quando plenamente vigentes, as medidas previstas para a conformação do Estatuto da Cidadania ensejarão uma rede de direitos e garantias fundamentais que permitirá melhorar a qualidade de vida dos cidadãos do MERCOSUL, que são os principais beneficiados no processo de integração.

Um dos maiores desafios do processo de integração é promover a convergência de políticas públicas entre os Estados Partes, haja vista as assimetrias históricas existentes, mesmo assim, a consequência esperada é a minimização e até mesmo a superação das dificuldades para que os principais objetivos do bloco possam ser executados. Logo, viabilizar uma agenda integrada para tratar de políticas públicas é necessário para que o bloco obtenha êxitos.

Como já nos referimos, são acentuadas as assimetrias de poder e de desenvolvimento econômico no interior do Mercosul e da América do Sul e elas constituem hoje a principal causa da sua fragilidade. E isto está refletido não apenas no que se refere a indicadores como as disparidades entre os PIBs nacionais ou os rendimentos médios das suas populações mas, principalmente, nas suas consequências sociais e políticas locais - como as crises e instabilidades internas – amplificadas nos últimos tempos pelas mudanças na economia impulsionadas pela globalização. Nesse ambiente internacional de exacerbada competição, cujos efeitos estão se desdobrando rapidamente na região, os países com forte tradição agrária e que não lograram implantar estruturas e atividades industriais e de serviços razoavelmente avançados, tendem à estagnação, ao retrocesso e às crises recorrentes. Foi com essa perspectiva que eles apostaram na estratégia da integração regional, justamente porque vislumbraram nas novas relações de cooperação a oportunidade de alavancarem os seus respectivos projetos nacionais de desenvolvimento.

Então, a efetivação de direitos básicos dos cidadãos guarda relação direta com a cidadania, bem como com a democracia. Por diversas vezes estes direitos são prestados através dos serviços públicos amparados por um sistema jurídico. Não há como se pensar em uma democracia estabelecida na dimensão de votar e ser votado. A democracia guarda conexão direta com a cidadania e as políticas públicas de cada Estado.

Sendo assim, O'Donnell (1999):

Defende formulações de democracia política tendo como fundamento a concepção de regime político, ou mesmo a de Estado e seu sistema jurídico, enfatizando a importância de se preocupar com o processo de desrespeito aos direitos básicos em alguns países, ou seja, a situação dos pobres e discriminados que não têm sistema de proteção contra o arbítrio, além do desrespeito à norma assecuratória de direitos.

Estas razões podem explicar a incorporação no ordenamento do Mercosul diretrizes que buscam assegurar a proteção dos direitos humanos e a sua efetivação, reverberando na ampliação do conceito democracia e na imperiosa necessidade da convergência de políticas públicas que são fundamentais para a integração que tem no seu objetivo a consolidação de um mercado comum.

Certamente, pensar um conjunto de políticas públicas no Bloco não é arrazoado, afinal, o processo de integração requer também uma cooperação para o desenvolvimento. É nesse sentido que o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) pode cumprir um papel fundamental à medida que se viabiliza a estrutura da região, mas também favorece a promoção das políticas públicas.

### 3.1.1 Políticas Públicas no Âmbito da Educação

No âmbito do processo de implementação de políticas públicas e ações que têm como objetivo a redução das desigualdades socioeconômicas e educacionais e o fortalecimento das relações comerciais transfronteiriças, pode-se destacar, na América do Sul, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O MERCOSUL se sustenta em três pilares: o econômico comercial, o social e o da cidadania, sendo composto por grande diversidade de órgãos, os quais cuidam de temas variados, como agricultura familiar, direitos humanos, gênero, saúde e outros. Na dimensão da cidadania, trabalha-se para a progressiva implantação de políticas que permitam a livre circulação de



pessoas e a promoção de direitos civis, sociais, culturais e econômicos para os países do bloco, bem como a garantia de igualdade de condições e de acesso ao trabalho, saúde e educação.

Como área de interesse estratégica na ligação entre economia, trabalho e cidadania, ganha espaço o tratamento da questão educacional, nomeadamente visando a gerar competitividade entre as economias. Nesse sentido, Praxedes; Piletti (1998, p.223) também se posicionam: “O Mercosul, organizado com vistas a incrementar a competitividade dos setores econômicos mais dinâmicos dos países envolvidos, está oportunizando a reintrodução da educação enquanto fator importante para as estratégias empresariais”.

Entretanto, há que se destacar que esses mesmos autores fazem uma ressalva quanto a esse processo de discussão acerca da importância da educação na integração do bloco. Destacam que o tratamento dado às questões educacionais remete à Teoria do Capital Humano, “reintegrando no debate atual uma abordagem economicista e de sentido liberalizante” (Idem, p. 231). E seguem, completando essa análise:

Entretanto, mesmo nessa perspectiva economicista, as iniciativas adotadas no campo educacional revestem-se de acentuada fragilidade, na medida [em] que priorizam aspectos formais e credencialistas, dispensando pouca ou nenhuma atenção ao próprio conteúdo de educação. Em face das limitações da perspectiva que condiciona a legitimidade social dos sistemas educacionais à sua rentabilidade econômica para os grupos empresariais, bem como da fragilidade das primeiras iniciativas empreendidas, entendemos ser necessário que novas alternativas passem a hegemonizar o debate e as práticas educacionais no âmbito do processo de integração entre os países do Mercosul. (Idem, p. 232)

Mais detidamente, no que se refere ao processo de integração educacional no âmbito do MERCOSUL, o bloco criou, em 1991, o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), que tem como função trabalhar planos e ações que tratem da inclusão e qualidade da educação nos países membros. A missão deste setor é:

Formar um espaço educacional comum, por meio da coordenação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis, em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região. (MERCOSUL, 2012, p. 10).

E, ainda, o SEM também se insere no contexto de fortalecimento das políticas de integração regional, nas quais “a educação desempenha um papel estratégico” (Idem, p.4). Nesse sentido, o SEM passa a ser instrumento essencial para a construção de um espaço educacional integrado, na medida em que se propõe realizar a coordenação das políticas públicas de educação no espaço do bloco.

Como forma de planejar suas ações em busca do cumprimento de seu objetivo, o SEM se organiza em torno de um Plano de Ação do SEM, que se:

Insere em um novo contexto internacional e regional. No âmbito internacional destacam-se as mudanças nas relações políticas, comerciais e financeiras ocorridas após a crise econômica de 2008, que teve seus efeitos mais impactantes nos países da América do Norte e Europa. (MERCOSUL, 2012, p.3).

Para a construção desse espaço educacional integrado, o SEM trabalha com a perspectiva de consolidação da educação como direito humano e bem público e social. Nesse sentido, vem realizando diversos avanços nos ordenamentos jurídicos dos países da região e vem alcançando progresso também nos níveis de cobertura educacional, sempre aliado ao incremento de qualidade (Idem, p.5).

Considerando um levantamento realizado em 2009, que mostra a taxa líquida de escolarização em nível superior nos países membros do MERCOSUL no mesmo ano, pode-se ver que esse processo de integração deverá enfrentar, antes, o desafio de aumentar a oferta de vagas e promover a permanência de seus cidadãos no ensino superior, tendo em vista que o país

com maior taxa líquida de pessoas com formação superior é o Chile, com 30,8%, e o mais baixo é o Brasil. Segue a Tabela 1 com alguns dados:

Tabela 1 - Taxa Líquida de Escolarização terciária segundo países – 2009

Pais	Taxa (%)
Argentina	25,1
Brasil	14,6
Chile	30,8
Paraguai	18,2
Uruguai	20,3

Fonte: Mercosul (2009).

Depreende-se desse cenário trazido pelos dados apresentados acima que há, de fato, um ambiente capaz de comportar e exigir um processo de expansão, integração e qualidade da educação superior e, nesse aspecto, a educação a distância pode ser utilizada como estratégia para atingir esse fim.

Contudo, para tornar propício esse ambiente de oferta de cursos superiores transnacionais e de forma integrada, algumas medidas vêm sendo planejadas, fomentadas e implantadas pelo SEM. Ademais, ainda outros dois objetivos podemos destacar como estratégicos desse setor:

- promover e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais e,
- acordar políticas que articulem a educação como processo de integração do MERCOSUL.

Devem ser mencionadas também as ações vinculadas à educação em direitos humanos, educação ambiental, educação para a primeira infância, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, educação e diversidade e educação a distância, que, no Plano 2011 2015 serão consolidadas e estruturadas. (MERCOSUL, 2012).

Do ponto de vista do financiamento das ações desse setor, destaca-se a criação do Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL (FEM) que “servirá como instrumento para a continuidade das ações do Setor, até então financiadas por iniciativas pontuais dos Ministérios de Educação dos países participantes e organismos internacionais”. (Idem, p. 6).

Ainda destacam-se como ações do SEM o estabelecimento de contatos e relações com outros blocos e organizações internacionais, tais como Organização de Estados Ibero-Americanos (OEI), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), União Europeia (EU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização dos Estados Americanos (OEA), Instituto de Avaliação e Acompanhamento das Metas Educacionais 2021 (IESME), Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) e Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina (SITEAL).

O objeto do estabelecimento de tais contatos ou relações é o de contribuir para a consolidação do processo de integração regional, de modo a apoiar o processo de melhoria da qualidade da educação e consolidar um espaço de coesão social.

Algumas ações já são fruto dos trabalhos realizados entre o SEM e os diversos organismos parceiros acima citados. Como exemplos, podemos destacar: o Programa Mobilidade Acadêmica Regional para os Cursos Acreditados pelo Mecanismo de Acreditação de Cursos Superiores no MERCOSUL (MARCA); o Programa de Associação Universitária para a Mobilidade de Docentes do Ensino Superior do MERCOSUL; o Programa de Intercâmbio Acadêmico de Português e Espanhol e o Projeto de Apoio da União Europeia ao Programa de Mobilidade do MERCOSUL na Educação.

Em relação às ações finalísticas nesse processo de expansão e integração da educação no MERCOSUL, deve-se dar destaque à condução de um processo de acreditação de cursos superiores, com a conclusão do Mecanismo Experimental de Acreditação (MEXA) e a realização do Seminário

de Avaliação do MEXA, momento em que foi criado o Plano Operativo para a implementação do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do MERCOSUL (ARCU-SUL).

Aos moldes do processo de integração do sistema de ensino superior realizado na Europa, por intermédio do Processo de Bolonha, que: “induziu a uma mudança a nível dos sistemas através da implementação de instrumentos que contribuem para gerar confiança, que visam aumentar a transparência entre as jurisdições nacionais e que permitem a convergência de sistemas” (EUROPEAN COMISSION, 2013, p. 10), e que inclui ainda o Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS), o ARCU-SUL iniciou suas atividades contando com a adesão de sete países e realiza seu processo de avaliação e acreditação também em sete áreas, quais sejam: Agronomia, Arquitetura, Enfermagem, Engenharia, Medicina, Odontologia e Veterinária (MERCOSUL, 2012).

Entretanto, é preciso destacar que todas essas ações desenvolvidas em nível internacional com o apoio desse setor específico criado no âmbito do MERCOSUL devem contar com o correspondente respaldo dos países membros no sentido de que estes façam uma adesão ao processo de alargamento da educação transnacional. Para isso, faz-se necessária uma série de medidas para que se adequem as legislações educacionais nacionais ao compasso de ação do SEM. No caso brasileiro, podemos notar um movimento mais amplo, alinhado às propostas do Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2011-2015, por meio das propostas constantes do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a).

Como exemplo desse esforço, podemos destacar uma das metas do Plano, a de número 12, que objetiva “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos” (BRASIL, 2014a).

Em relação ao processo de internacionalização da educação, podemos trazer ainda dentro da meta doze, nomeadamente a estratégia 12.12, a saber: “consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e

docente em cursos de graduação e pós graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior” (BRASIL, 2014a).

Outras metas e estratégias trarão a preocupação com a expansão e internacionalização das redes de pesquisa e dos cursos de pós graduação que, assim como no caso da expansão dos cursos de graduação, podem contar com a educação a distância como opção para a realização desse seu fim.

Gradativamente, o Mercosul passa a discutir, temas, também característicos da agenda social de integração, em um contexto de ampliação de direitos sociais e de consolidação da democracia.

### 3.1.2 Políticas Públicas no Âmbito da Saúde

Os acordos assinados na área da saúde impulsionaram a integração de políticas regionais em relação ao controle do tabaco, a promoção da segurança alimentar e nutricional, o acesso a medicamentos e critérios de patentes, a regulamentação de listas de espera para transplantes de órgãos, ações para a redução da mortalidade materna e neonatal e o fortalecimento de sistemas regionais de gestão da saúde pública.

As diretrizes sociais para a saúde na região estão definidas no Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde, aprovado em 2009 pelos ministros de Saúde dos Estados Partes e associados.

Para atingir os objetivos definidos no plano é preciso fortalecer a articulação entre as políticas públicas regionais de todas as áreas sociais do Mercosul. Houve avanços no que se refere ao fortalecimento do sistema de vigilância epidemiológica do Mercosul e à livre circulação de produtos de assistência à saúde. O Brasil tem se empenhado particularmente em garantir o desenvolvimento da política de medicamentos do Mercosul, área que compreende o acesso, o uso racional, a segurança, a eficácia e a qualidade

dos medicamentos. Nesta área, foram aprovadas medidas para a adoção de critérios que protejam a saúde pública de possíveis impactos negativos causados pelas regras internacionais de propriedade intelectual.

Em termos de ações na área de saúde que contribuem com a integração regional, a cooperação internacional merece destaque por promover trocas e intercâmbios e por gerar mecanismos de negociações que estimulam diálogo entre governos e representantes da sociedade civil, tendo como fundamento os valores democráticos.

Com isso, percebe-se que a integração em saúde avança significativamente, diante da interação entre países e da institucionalização de novos padrões de ação regionais. Diretrizes das políticas de saúde são redimensionadas e norteiam de forma distinta a relação entre EEPP com o restante do mundo, sendo possível desconstruir perspectivas de subalternidades e almejar padrões de boa vida para as populações dos países do Mercosul (DRAIBE, 2007b).

A saúde é reconhecida como uma prioridade para a UNASUL, sendo formado o Conselho Sul-Americano de Saúde, que conta com um Comitê de Coordenação, uma Secretaria Técnica e Grupos Técnicos.

A UNASUL Saúde apresenta as seguintes preocupações centrais, para a agenda sul-americana de saúde:

elaboração da Política Sul-americana de Vigilância e Controle de Eventos em Saúde; desenvolvimento de sistemas universais de saúde;  
promoção do acesso universal a medicamentos e outros insumos para o setor e o desenvolvimento de um complexo produtivo na América do Sul; promoção da saúde; e enfrentamento de forma conjunta de seus determinantes sociais e o desenvolvimento de recursos humanos (BUSS; FERREIRA, 2010b).

A UNASUL Saúde volta-se para a defesa de sistemas universais e equitativos nesse setor como alta prioridade, para que sejam valorizados os serviços de saúde pública e de atenção individual, diante da qualidade e resolutividade das ações oferecidas à população sul-americana. Ressalta-se a

formação do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), órgão de natureza comunitária, criado por países signatários da UNASUL e de caráter público. O ISAGS desenvolve parcerias com centros de formação e pesquisa, com vistas à formação de uma rede que fundamente a reforma de sistemas de saúde na região. Oferece preparo aos dirigentes dos sistemas de saúde dos Estados participantes, uma vez que a qualidade dos serviços de saúde pública depende da condução e da capacidade de liderança, da formulação de políticas de saúde e intersetoriais, da produção de conhecimento, entre outros fatores.

### 3.1.3 Políticas Públicas no Âmbito Trabalhista e Previdenciário

O Acordo Multilateral de Segurança Social do MERCOSUL, aprovado por Decisão do CMC N.º 19/97 e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, aprovado por Decisão do CMC N.º 28/02.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL assinado em 1997, que entrou em vigor de forma multilateral a partir de junho de 2005, assegura o direito à Seguridade (Previdência) Social aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, reconhecendo-lhes, bem como aos seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais dos referidos Estados Partes.

O objetivo deste Acordo é que as contribuições previdenciárias feitas ao sistema de seguridade social por um trabalhador em qualquer dos países signatários do Acordo, se acumulam como se tivessem sido efetuados em um mesmo país.

De acordo com o previsto no artigo 7 do Acordo, os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados Partes serão considerados para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte.



A isso se denomina totalização dos períodos de seguro ou de contribuição, e é o princípio básico do Acordo. Significa que o trabalhador poderá somar os diversos períodos de contribuição efetuados e certificados pela autoridade competente em matéria de regimes de seguridade (previdência) social dos Estados Partes, se não se sobrepuserem, a fim de exercer seu direito a uma prestação de seguridade (previdência) social, segundo a legislação de cada Estado Parte.

O Brasil, em decorrência do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, concede aos imigrantes do bloco uma série de benefícios previdenciários, de forma à contribuir com o alcance da previdência social entre tais trabalhadores de outras nações.

Desta forma, no território nacional, os trabalhadores imigrantes do bloco têm direito a ter a cobertura da previdência social brasileira nos casos expostos no art. 7, §1º do mencionado Acordo, que assim dispõe:

Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados Partes serão considerados, para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Este Regulamento Administrativo estabelecerá também os mecanismos de pagamento pro-rata das prestações. (BRASIL, 2001).

Assim, de acordo com o artigo supracitado, “o Brasil concede aos trabalhadores imigrantes do MERCOSUL os benefícios de aposentadoria por idade e por invalidez, auxílio-doença e pensão por morte” (MPS 2009, p.33). Frisa-se ainda que o Acordo firmado entre o bloco econômico concede ainda a aposentadoria compulsória, que, por ser conferida à servidores públicos, isto é, através de regime próprio, será brevemente analisado neste trabalho.

Ressaltamos, entretanto que todos esses acordos só foram possíveis de ser estabelecidos mediante a Livre Circulação de Mercosulinos.

O Acordo de Residência foi aprovado por decisão do Conselho Mercado Comum, em dezembro de 2002, em Brasília. O objetivo era a regularização migratória interna dos cidadãos do Mercosul, ou seja, daqueles que já se encontravam em outro país do Bloco que não o seu, e também a facilitação dos trâmites burocráticos para os novos imigrantes. O Acordo tem como objeto a elaboração de mecanismos comuns que facilitem a coordenação nas áreas de competências de cada ministério, para contribuir com a consolidação do processo de integração.

O principal elemento 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. Apesar de ter sido considerado um grande marco legislativo, e até um importante ponto de virada paradigmática, o Acordo 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.

Neste marco que é o Acordo Sobre Residência os Estados acordaram em estabelecer um mecanismo facilitador da regularização da situação migratória na região para os nacionais dos Estados Partes.

O artigo primeiro do Acordo preceitua que os nacionais de um Estado parte que se encontram no território de outra parte, poderão efetuar o trâmite migratório para a residência sem necessidade de sair do país.

Os Estados partes poderão conceder residências permanentes ou temporárias, conforme dispõe as legislações internas. Se estabelece assim, que os nacionais de um estado parte que desejem residir no território de outra Parte poderão obter uma residência legal nesta última, mediante a acreditação de sua nacionalidade e a apresentação da documentação (MERCOSUL, 2002).

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:

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 pais. (MERCOSUL, 2010, p. 20)

O Acordo para Residência garantiu igualdade de tratamento para nacionais e imigrantes e favorecimento de ações para o fortalecimento da integração sociocultural dos migrantes.

### **3.2 As Divergências e limitações das Políticas Públicas no Mercosul**

O projeto inicial do Mercosul era criar um mercado comum entre seus Estados-membros. Em um mercado comum, seus membros se beneficiariam de tarifa zero, de barreiras não tarifárias reduzidas, de uma tarifa externa comum, da livre circulação de trabalho e capital, e da coordenação de suas principais políticas, em especial, a política comercial.

A principal vantagem da criação de um mercado comum são os ganhos esperados em termos de eficiência econômica. Com mobilidade sem restrições, o trabalho e o capital podem mais facilmente responder a sinais econômicos no mercado comum, resultando em uma alocação mais eficiente dos recursos.

Contudo, vários são os desafios a serem vencidos para que esse cenário se torne realidade. Em termos práticos, o Mercosul não se consolidou em nenhum dos estágios de integração: área de livre comércio, união aduaneira ou mercado comum. O bloco é imperfeito em todos esses estágios.

Vejamos algumas das principais divergências encontradas:

- As economias dos países não são desenvolvidas de forma equânime, ou seja, existem países mais desenvolvidos (Brasil e Argentina) e outros menos desenvolvidos (Uruguai e Paraguai). O comércio normalmente dá certo entre países com desenvolvimento parelho. As assimetrias de mercados existentes no bloco vem causando uma série de atritos entre os membros, além de ser um dos fatores que dificultam a criação de uma moeda única para o bloco econômico. Paraguai e Uruguai reivindicam concessões econômicas a fim de compensar as perdas que sofrem. Em 2007, por exemplo, o Brasil exportou US\$ 1,5 bilhão para o Uruguai, enquanto que as importações ficaram em apenas US\$ 818,22 milhões – um superávit brasileiro de US\$ 787,87 milhões. O desequilíbrio na corrente de comércio do Brasil com o Paraguai é ainda maior. Desde 1985, o país vizinho só obteve superávit uma vez, em 1989 – naquele ano, as exportações brasileiras para o Paraguai ficaram em US\$ 322,9 milhões contra um volume de importações da ordem de US\$ 358,64 milhões. O desequilíbrio chegou ao ápice em 2007, quando a corrente bilateral de comércio, de apenas US\$ 1,92 bilhão, teve saldo positivo de US\$ 1 bilhão para o Brasil;
- Desavenças entre Brasil e Argentina. Os dois gigantes do Mercosul não param de brigar. O último exemplo foi na desvalorização do real em que a Argentina deu um passo para trás colocando limites na importação de automóveis. A Argentina começou a utilizar-se, de modo cada vez mais freqüente e sem a devida consulta bilateral, de mecanismos permitidos ou abusivos de defesa

comercial, em especial salvaguardas unilaterais e processos de antidumping em vários setores ameaçados de “desindustrialização”;

- Ausência de uma moeda forte – a diferença de moedas é um obstáculo tanto para o comércio quanto para a localização de investimentos. No primeiro caso, porque todas as vezes que a paridade bilateral se modifica, a reação protecionista no lado prejudicado é intensa. E no segundo, porque o cálculo econômico é extremamente incerto quando se trata de conceber uma estratégia pela qual parte importante da produção de uma planta será exportada para o país vizinho. Isto é, ao fabricar no Brasil, uma empresa sabe que R\$ 1 vale R\$ 1, em São Paulo ou no Piauí, mas a incerteza em relação a quanto demandará em real a venda a ser faturada em pesos dez anos depois é enorme. E o mesmo vale, naturalmente, para quem se instala na Argentina.
- Ausência de estabilidade política na região. Diversos acordos como abolição de impostos de importação já foram tentados para dinamizar o comércio no cone Sul, mas a frágil política local não permitiu que ocorresse avanço significativo. Exemplo disso aconteceu recentemente, com a destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo, o que causou a suspensão do país como membro do Mercosul. A justificativa da ex - presidente da Argentina, Cristina Kirchner, é de que houve uma ruptura da ordem democrática;
- Falta de infra-estrutura adequada no comércio entre os países - Na área de infraestrutura, a execução efetiva de programas integrados de investimento pelos Países Membros do Mercosul tocaram apenas superficialmente a vasta agenda de necessidades existente. Em realidade, o insuficiente número de projetos disponíveis e os problemas fiscais dos países dificultam a efetivação dos empreendimentos no setor;
- Tarifa Externa Comum – É um dos pontos mais controversos do Mercosul, pois enquanto alguns profissionais da área consideram uma amarração desnecessária, por impedir que os países membros façam acordos bilaterais com outros estados, o que seria interessante, defendendo que o Mercosul recue para uma simples Área de Livre Comércio; outros acham que deve ser definida uma TEC, pois eliminaria a dupla cobrança da mesma; o problema dessa dupla cobrança se resume ao fato de que um produto que ingressa no Mercosul pelo Uruguai e depois é exportado para o Brasil, paga imposto de importação duas vezes, o que aumenta o preço final do produto. (ALMEIDA, 2012).

No estágio atual, em meio a dissensos, especulações e pressões, tanto internas quanto externas, o Mercosul busca meios de consolidar-se, de aprofundar seus laços e solidificar-se, e com razão, pois muitos são os motivos que o impulsionam a tal atitude.

Como já dito anteriormente, são acentuadas as assimetrias de poder e de desenvolvimento econômico no interior do Mercosul e da América do Sul e elas constituem hoje a principal causa da sua fragilidade. E isto está refletido não apenas no que se refere a indicadores como as disparidades entre os PIBs

nacionais ou os rendimentos médios das suas populações mas, principalmente, nas suas consequências sociais e políticas locais - como as crises e instabilidades internas – amplificadas nos últimos tempos pelas mudanças na economia impulsionadas pela globalização.

Nesse ambiente internacional de exacerbada competição, cujos efeitos estão se desdobrando rapidamente na região, os países com forte tradição agrária e que não lograram implantar estruturas e atividades industriais e de serviços razoavelmente avançados, tendem à estagnação, ao retrocesso e às crises recorrentes. Foi com essa perspectiva que eles apostaram na estratégia da integração regional, justamente porque vislumbraram nas novas relações de cooperação a oportunidade de alavancarem os seus respectivos projetos nacionais de desenvolvimento.

### **3.3 O Mercosulino e o Trabalho Forçado no Brasil**

A legislação brasileira sobre refúgio é considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das mais Modernas, abrangentes e generosas do mundo esta legislação se distingue por ter sido escrita sob a ótica dos direitos humanos e não sob a ótica do direito penal.

Segundo Liliana Jubilut, 2007, p.195, com o advento de sua lei dos refugiados, o Brasil passou a ter “(...) um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual tem sido apontado como paradigma para a uniformização da prática do refúgio na América do Sul (...)”.

Com tudo isso ainda há diversos problemas principalmente com a questão da exploração e escravização de pessoas. As convenções OIT 29 (1930) e 105 (1957) a respeito da abolição do trabalho forçado foram ratificadas por todos os Estados Partes e, juntamente com a Declaração Sociolaboral, compõem o marco jurídico do bloco na matéria. O artigo 5º da Declaração estabelece:

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho livre e a exercer qualquer ofício ou profissão, de acordo com as disposições nacionais vigentes;
2. Os Estados Partes comprometem-se a eliminar toda forma de trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob a ameaça de uma pena qualquer e para o qual dito indivíduo não se ofereça voluntariamente;
3. Ademais, comprometem-se a adotar medidas para garantir a abolição de toda utilização de mão-de-obra que propicie, autorize ou tolere o trabalho forçado ou obrigatório;
4. De modo especial, suprime-se toda forma de trabalho forçado ou obrigatório que possa utilizar-se: a) como meio de coerção ou de educação política ou como castigo por não ter ou expressar o trabalhador determinadas opiniões políticas, ou por manifestar oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida; b) como método de mobilização e utilização da mão-de-obra com fins de fomento econômico; c) como medida de disciplina no trabalho; d) como castigo por haver participado em greves; e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

Caso as estreitas ligações entre migração internacional e trabalho forçado seja reconhecidas, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) é também um importante instrumento jurídico para os países do Mercosul. A Convenção foi assinada em 1990 e entrou em vigor em 2003. O Brasil é o único país do bloco que ainda não ratificou o documento.

Em abril de 2008, foi realizado em Foz do Iguaçu um encontro de cooperação e coordenação policial no Mercosul e Chile para o combate ao tráfico de pessoas, organizado pelo Centro de Coordenação de Capacitação Policial do Mercosul (Decisão CMC 17/00) e OIT. O evento teve a participação das polícias federais, representantes dos Ministérios da Justiça e outros órgãos governamentais dos países, além de organizações da sociedade civil. Ao assumir que o tráfico de seres humanos resulta quase sempre em algum tipo de trabalho forçado – urbano, rural ou sexual – as autoridades divulgaram no final dos trabalhos a Carta da Tríplice Fronteira, na qual recomendam a intensificação da capacitação dos corpos policiais para a proteção às vítimas e o aprofundamento da colaboração regional para o combate conjunto ao tráfico de pessoas.

A escravidão foi proibida no Brasil tardiamente, em 1888. A partir de então, passou a ser incompatível com os princípios de liberdade e dignidade declarados nas constituições. O Direito Penal Brasileiro também regula a questão. O Código Penal Brasileiro - Decreto-Lei n. 2848/1970 estabelece:

Artigo 149 – com modificação pela Lei 10803/2003 - Redução à condição análoga à de escravo. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1o Nas mesmas penas incorre quem: I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. § 2o A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I – contra criança ou adolescente; II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem;

Artigo 203 - Frustração de direito assegurado por lei trabalhista. Frustrar, mediante fraude ou violência, direito assegurado pela legislação do trabalho. Pena: detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos e multa, além da pena correspondente à violência;

Artigo 207 - Aliciamento de trabalhadores.. Aliciar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional. Pena: detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano e multa.

Apesar de todas essas considerações os casos de maior repercussão de trabalhadores em situação análoga ao trabalho escravo esta concentrada nos imigrantes oriundos da Bolívia.

São Paulo tornou-se um dos principais destinos de imigrantes bolivianos no Brasil, isto porque esta cidade continua representando para eles a possibilidade de mobilidade social, seja para aqueles menos qualificados, os quais se inserem no concorrido setor da costura, seja para os mais qualificados, como é o caso dos profissionais liberais, entre eles médicos, dentistas, engenheiros, técnicos entre outros. Importa notar que tal presença não é um fenômeno novo, mas pode ser constatada já na década de 1950 do



século XX, quando estudantes escolhiam o Brasil para estudar, estimulados pelos convênios de intercâmbio científico e cultural entre ambos países. Outros vieram não por escolha, mas por motivos econômicos ou políticos, pois naquele momento a Bolívia não lhes proporcionava oportunidades de emprego ou de exercício da liberdade de expressão. (SILVA, 1997, p. 83).

A partir dos anos 80 foi se construindo um perfil característico desses imigrantes, que em sua maioria são jovens de ambos os sexos, solteiros e de escolaridade média, e vieram atraídos principalmente pelas promessas de bons salários feitas pelos empregadores coreanos, bolivianos ou brasileiros da indústria da confecção. Oriundos de várias partes da Bolívia, porém com uma predominância dos pacenhos e cochabambinos, estes imigrantes, muitos deles de origem rural, passaram a apostar tudo na atividade da costura, alimentando, assim, sonhos de uma vida melhor para si mesmos e seus familiares que lá ficaram. Em alguns casos, o resto da família também acaba emigrando, inclusive os pais, completando-se, assim, o processo de reunificação familiar.

Na década de 90, como observou Silva (1997), “a presença boliviana se concentrava predominantemente em alguns bairros centrais da cidade, como é o caso do Bom Retiro e Brás, bairros onde se concentram a produção e a comercialização da indústria das confecções”. Empreendida atualmente não somente pelos coreanos, mas também, pelos judeus, libaneses, brasileiros, paraguaios e pelos próprios bolivianos, que vendem os seus produtos diretamente aos consumidores na Feirinha da Madrugada.

Com a crescente demanda de mão de obra para as oficinas de costura, a presença boliviana tornou-se significativa, mais feminina, e, ao mesmo tempo, portadora de contradições, em razão do processo de terceirização pelo qual passou este setor a partir dos anos 80.

Nesse contexto de acumulação flexível, (Harvey, 1993):

Os bolivianos passaram a ser incorporados como trabalhadores temporários sem nenhuma forma de regulamentação trabalhista, tornando-se vulneráveis, seja pelo

fato de parte deles estar indocumentada no país, seja por não ter um contrato de trabalho regulamentado. Esta situação possibilita a ação inescrupulosa de outros bolivianos que se tornam intermediários entre os patrões e os costureiros (as). Assim, nessa situação de subalternidade e, ao mesmo tempo, de conivência dos trabalhadores, a única possibilidade de ascensão é reproduzir o mesmo esquema de exploração com outros compatriotas que chegam na cidade, ou através de esquemas de aliciamento iniciados na Bolívia mediante propaganda enganosa.

Tal prática se tornou comum entre os bolivianos, cujos abusos têm sido denunciados pela imprensa local como trabalho em condições análogas à escravidão.

Um exemplo bem conhecido que teve muita repercussão no país é o caso da loja Zara, do grupo Espanhol Inditex em 2011, na cidade de São Paulo.

A fiscalização trabalhista encontrou pessoas trabalhando, em oficinas subcontratadas pela Zara, em condições contrárias as determinadas pela legislação trabalhista. Além dos 23 trabalhadores estarem expostos a condições precárias e a ambiente inadequado, sem ventilação e fiação exposta, as oficinas utilizavam ainda mão de obra infantil, estabeleciam uma jornada de trabalho de 16 horas, pagavam salário irrisórios, e não permitiam que o trabalhador deixasse o local sem autorização. Uma série de descumprimentos a legislação do país acarretou para a marca Zara 48 autos de infração. Desta forma, o Ministério Público do Trabalho solicitou indenização por danos morais no valor de 20 milhões de reais. A cada descumprimento a marca Zara será punida no valor de R\$ 50.000,00. (REPORTER BRASIL, 2011).

À medida que eles vão se estabelecendo na cidade, inicia-se um processo de reunificação familiar, com a vinda de irmãos, parentes e pais, muitas vezes pessoas oriundas do campo e com pouco domínio do espanhol. Em São Paulo, os mais idosos são incorporados de alguma forma ao processo de produção nas oficinas de costura, exercendo atividades suplementares, como é o caso das mulheres que preparam a comida servida aos trabalhadores.

Vale dizer, contudo, que para os mais jovens o trabalho da costura é visto como algo transitório, pois grande parte deles alimenta o sonho de estudar e, assim, poder mudar de profissão num futuro não tão distante, ou simplesmente voltar a exercer a atividade que realizava na Bolívia, antes de emigrar. Para isso, ele terá que estar regularizado no país. Contudo, para esses jovens, o grande desafio é conciliar as exigências do trabalho na oficina de costura com os horários de estudo.

É importante ressaltar ainda que os oficinistas já estabelecidos na cidade procuram conjugar o trabalho da costura com outras atividades econômicas, como é o caso dos bares e restaurantes, serviço de telefonia e transporte, ou ainda a venda de produtos típicos. Esses são vendidos em pequenos negócios localizados nos bairros do Brás e do Pari, ou ainda nas feiras livres realizadas nos fins de semana, como é o caso da que acontece todos os domingos na Praça Kantuta, no bairro do Canindé.

Como sabemos o trabalho análogo a escravidão não é algo específico do Brasil ou da Bolívia. Pelo contrário, apesar de todas as denúncias e atuação dos órgãos competentes para combater tal ato desumano, ainda assim a quantidade de pessoas que passam por isso é absurda.

É um problema existente em muitos países que apesar de buscar incessantemente pela melhoria e o fim em tal ato de quebra dos Direitos Humanos, parece algo impossível de se revolver na prática.

Desta forma, far-se-á necessário a integração dos países que façam parte do bloco para tornar possível a eliminação do trabalho que não são dadas as devidas garantias ao trabalhador.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Um dos maiores desafios do processo de integração é promover a convergência de políticas públicas entre os Estados Partes, haja vista as assimetrias históricas existentes, mesmo assim, a consequência esperada é a minimização e até mesmo a superação das dificuldades para que os principais objetivos do bloco possam ser executados. Logo, viabilizar uma agenda

integrada para tratar de políticas públicas é necessário para que o bloco obtenha êxitos.

No cenário recente das migrações internacionais, em seu volume e composição, a constituição de blocos regionais integrados aponta para a diversidade de deslocamentos e, em alguns casos, até o aumento em sua intensidade, como é o caso do Brasil com a Bolívia.

Apesar dessa integração, a desigualdade entre os países é cada vez mais acirrada, podendo contribuir para a intensificação de deslocamentos populacionais que ultrapassam os limites políticos-geográficos dos países, configurando os deslocamentos transfronteiriços.

O Brasil é reconhecido como um dos países mais solidários no acolhimento dos refugiados e possui uma legislação moderna como a Lei 9.474/97 específica de reconhecimento do status de refugiados. Nesta lei, destaca-se o grande esforço de ampliar o conceito de refugiado, no espírito da Declaração de Cartagena, além da criação de um órgão competente legal CONARE, baseado em mecanismo de funcionamento tripartite entre o Estado, sociedade e ACNUR para reconhecimento do status de refúgio, e destacando, exemplarmente, um comportamento solidário.

Nesse contexto, um dos desafios que se apresenta é a governabilidade das migrações internacionais no Mercosul.

O Brasil se consolida na rota das migrações internacionais na América Latina, onde intensificam-se os deslocamentos de população. Este é o caso da imigração boliviana – historicamente predominante na fronteira – ganha novos contornos em sua distribuição no Brasil, com destaque para sua importância no cotidiano da metrópole paulista e seus desdobramentos principalmente aqueles que tratam de trabalho escravo.

Diante do atual cenário, o Brasil deve encontrar um caminho, medidas que possam erradicar esta prática. O Ministério Público do Trabalho deve

fiscalizar de forma mais intensa, embora saibamos que exija empenho, recursos financeiros que acabam por onerar o serviço público, a população também deve participar a fim de denunciar a prática, além disso, a legislação deve ser eficaz no combate, as multas devem ser elevadas e as práticas de erradicação devem promover o desestímulo ao trabalho escravo.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL representa um importante avanço em se tratando de garantia de proteção social aos trabalhadores. Ademais cada vez mais é maior o fluxo migratório de trabalhadores entre os países na realização de trabalhos temporários e permanentes. E é importante ao trabalhador a garantia de uma boa qualidade de vida para sua saúde e para saúde de sua família em países em que são considerados estrangeiros e que não estão cobertos por todos os benefícios que os cidadãos comuns.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H. **Manual de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

ALMEIDA, Felipe. Os problemas do Mercosul. [acesso em 27 dezembro 2016]. Disponível em: <http://integracaomercosul.blogspot.com.br/2012/11/os-problemas-do-mercopol.html>.

BAHIA, Saulo Casali. O Mercosul e seus projetos institucionais. In: \_\_\_\_\_(Org.). **A efetividade dos direitos fundamentais no Mercosul e na União Européia**. Salvador: Pagina e Editora, 2010. p. 529-538.

BARBOSA, Luciano Pestana. SAGRADO DA HORA, José Roberto. **A polícia federal e a proteção internacional dos refugiados**. Brasília: ACNUR, 2007.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A política de refúgio no Brasil contemporâneo. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa (Orgs.). Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.205-206.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova ed. 8ª Reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

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.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Nº 9.474 de 22 julho de 1997. Estabelece Mecanismos para Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências**. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)

BRASIL. **Decreto no 5.017, de 12 de março de 2004**. 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. [Acesso em 26 dezembro 2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm)

BRASIL. **Decreto nº. 2848, de 7 de dezembro de 1970**. Código Penal. [Acesso em 26 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014**. Brasília: MEC/SESU. 2015. [acesso em 20 dezembro 2016]. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20954&Itemid=1329](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20954&Itemid=1329)>

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: Imprensa Nacional. 2014a.

BUSS, P. M; FERREIRA, J. R. **Diplomacia da saúde e cooperação sul-sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano Estratégico de Cooperação**

em **Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)**. R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde, V 4. Nº. 1, mar. 2010b, p. 106-118.

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

CAVARZERE, Thelma Thaís. **Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. pg 155/157.

DRAIBE, S. **Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas**. Cad. Saúde Pública, V 23, sup.2 , p. 5174 - 5183, 2007b.

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.

DYE, T. R. **Understanding the public policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1975.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo, Loyola, 2003.

JUBILUT, Liliana Lyra . **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo, Método, 2007. 240p

\_\_\_\_\_. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>.

LIMA, Efsom Batista. **Uma Análise do Mercosul sob o Prisma do Ideário Democrático**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2015. [acesso em 15 janeiro 2017]. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17747/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_EfsomBLima.PDF](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17747/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_EfsomBLima.PDF)

LINDGREN ALVES, José Augusto. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IPRI, 2001, p.76

MARIANO, M. P. 2000. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_\_. 2007. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. Araraquara**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Estadual Paulista



MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. V2. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, 1991. [acesso em 21 dezembro 2016]. Disponível em: [http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1270491919.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf)

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ouro Preto**, 1994. [acesso em 21 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ouropinp.asp>

MERCOSUL. **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. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: [http://desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1202733189.pdf](http://desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1202733189.pdf)

\_\_\_\_\_. **Memória Institucional do Foro Especializado Migratório do Mercosul**, 2015. [acesso em 21 dezembro de 2016]. Disponível em: [http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/pdf/memoria\\_institucional\\_n.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf).

MERCOSUL. Decisão CMC/DEC nº 56/10. **Programa de Consolidação da União Aduaneira**. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www.confea.org.br/media/mercosul-cmc-dec-nb0-56-10.pdf>

\_\_\_\_\_. Decisão CMC/DEC nº 39/03: **Participação da República do Peru em Reuniões do Mercosul**. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3903p.asp>

\_\_\_\_\_. Decisão CMC/DEC nº 43/04: **Atribuição da República do Equador da Condição de Estado Associado do Mercosul**. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec4304p.asp>

\_\_\_\_\_. Decisão CMC/DEC nº 44/04: **Atribuição da República da Colômbia da Condição de Estado Associado do Mercosul**. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5908/1/dec\\_044-2004\\_pt\\_atribucaorepolcondea-mcs.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5908/1/dec_044-2004_pt_atribucaorepolcondea-mcs.pdf)

\_\_\_\_\_. Chile (ACE35): **Acordo de Complementação Econômica ACE 35**. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1820-acordos-mercosul-chile-ace-35>

\_\_\_\_\_. Bolívia (ACE36): **Acordo de Complementação Econômica ACE 36**. [acesso em 22 dezembro 2016]. <http://www.mdic.gov.br/comercio->

exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quis-o-brasil-e-  
parte/1821-acordos-mercosul-bolivia-ace-36

MERCOSUL. Reunião de ministros e diretores de desenvolvimento social. **A dimensão social do Mercosul: marco conceitual**. Assunção, 2012. [acesso em 19 dezembro 2016]. Disponível em: [http://ismercotur.org/wpcontent/uploads/downloads/2013/04/A-dimensão-social-do-MERCOSUL-\\_web\\_spread.pdf](http://ismercotur.org/wpcontent/uploads/downloads/2013/04/A-dimensão-social-do-MERCOSUL-_web_spread.pdf).

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania**, 2015. [acesso em 21 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/estatutoda-cidadania>.

MERCOSUL. **Mercosul Educacional**, 2016. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: <http://edu.mercotur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>

MERCOSUL. Página Brasileira do Mercosul Organograma. 2016. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: [http://www.mercotur.gov.br/images/pdf/Organograma\\_MSUL.pdf](http://www.mercotur.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL.pdf)

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

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais: Teoria Geral, Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, Doutrina e Jurisprudência**. 2. ed. v.3. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1998.

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. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: [http://convergencia.uaemex.mx/rev53/pdf/12\\_Julieta%20Nicolao.p.df](http://convergencia.uaemex.mx/rev53/pdf/12_Julieta%20Nicolao.p.df)

OLIVEIRA, G. C. Efeitos indiretos da migração internacional: a segunda geração de bolivianos na Região Metropolitana de São Paulo. In: Baeninger, R. (Org.) **Migração Internacional**. Campinas: Grupo de Estudos da População-NEPO/UNICAMP, 2013. p.103-114.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA OS MIGRANTES. OIM, **Termes clés de la migration**. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www.iom.int/fr/termescles-de-la-migration>.

ONU. Assembléia Geral. Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 1950. (Resolução 428 [V] de 14 de dezembro de 1950).

\_\_\_\_\_. ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951.

\_\_\_\_\_. ACNUR. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. 1967.

PATARRA, N. L. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**. V19, Nº 3, jul./set. 2005. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3v19n3a02.pdf>.

\_\_\_\_\_. O Brasil: país de imigração? **Revista eletrônica e-metropoli**. ISSN 2177-2312. Observatório das Metrópoles. Ano 3, Nº 9, p. 6-15. Jun. 2012. [acesso em 22 dezembro 2016]. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo\\_pdfs/000/000/008/original/emetropolisn09.pdf?1447896326](http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/008/original/emetropolisn09.pdf?1447896326).

PRAXEDES, W.; PILETTI, N. **Mercosul, competitividade e educação**. **Estud. av. [online]**. vol.12, n.34, pp. 219 233, 1998.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad. 2006

REPÓRTER BRASIL. **Roupas da Zara são fabricadas com mão de obra escrava**. [acesso em 15 dezembro 2016]. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2011/08/roupas-da-zara-sao-fabricadas-com-mao-de-obra-escrava>.

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

SILVA, Sidney. A. **Costurando Sonhos**. Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo. São Paulo, Paulinas, 1997.