

## ENSAIO

### **Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise**

José Sacchetta Ramos Mendes  
Docente do PPG Relações Internacionais/UFBA

A construção de uma governança para as migrações internacionais na América do Sul vivencia incertezas sobre o seu futuro no final desta segunda década do século XXI. Diversos fatores contribuem para o momento crítico. Entre eles estão as mudanças em curso nos governos nacionais do Brasil e da Argentina e a desestabilização socioeconômica que a Venezuela atravessa, gerando ondas de migrantes em direção a países vizinhos, no que tem sido apontada como uma das maiores crises migratórias já vistas na América Latina. O fenômeno venezuelano passa a influir em políticas internas e abala o arcabouço de normas multilaterais estabelecidas para ordenar e facilitar os deslocamentos humanos na região. A instabilidade incide sobre o Brasil no início de vigência da sua nova Lei de Migração, sancionada em maio de 2017 e em vigor desde novembro daquele ano.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), em seu conjunto, enfrenta tensões sobre o pilar intrínseco da liberdade de circulação para cidadãos no espaço regional desde a adesão de Caracas como membro, em julho de 2012. A Comunidade Andina de Nações (CAN), que tem entre seus integrantes a Colômbia e o Equador, importantes destinos migratórios, também se vê atingida pelo desequilíbrio na Venezuela, participante do grupo até 2006. Impactados pela reorientação política dos governos de Estados-membros, Mercosul e CAN terão nos próximos anos o desafio de dar seguimento à

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

formação de sistemas ordenadores da mobilidade humana em seus espaços comunitários.

Este artigo faz um levantamento extensivo e comentado da base normativa comum aos países do Mercosul acerca das migrações intrarregionais. O texto narra o percurso da formação de políticas e regras conjuntas sobre a temática, desde a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, até as eleições presidenciais brasileiras de outubro de 2018, cujo resultado deve redirecionar o debate sobre o trânsito de pessoas em esfera regional. Ressalta também políticas públicas que envolvem direitos trabalhistas e previdenciários, fixação de cidadãos comunitários intrabloco e analisa a adoção pelo Brasil de uma nova Lei de Migração. O objetivo é traçar o panorama legal da mobilidade contemporânea na América do Sul e refletir sobre o desenho político-jurídico em andamento acerca das migrações internas no continente.<sup>1</sup>

A formação do Mercosul suscitou desde o princípio questões sobre mobilidade e fixação de cidadãos originários dos países que integram o bloco no território dos outros Estados membros. O Tratado de Assunção, documento fundador do grupo, privilegiou aspectos comerciais e econômicos, as trocas de bens, serviços e capitais. Deixou espaço para que nos anos seguintes fosse instituído um rol de normas sobre trânsito internacional e radicação de migrantes, incluindo dispositivos de ordem trabalhista e previdenciária vinculados às migrações regionais. Abriu-se, assim, uma perspectiva política e jurídica voltada para a construção de uma governança migratória sul-americana. Esse acervo de regras e disposições foi definido em consenso por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, sem participação da Venezuela, que na maior parte do período não era membro do bloco.

O projeto de estabelecer uma governança comunitária sobre a questão migratória regional ganhou terreno a partir de 1994, com a ampliação da natureza do Mercosul para além de metas econômicas. Redesenhou-se, então, a agenda institucional do bloco, que passou a abranger os direitos de mobilidade, residência e trabalho dos cidadãos. O

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

movimento respondia a uma necessidade histórica. Desde os tempos pré-coloniais os deslocamentos humanos internos foram fator na composição demográfica sul-americana. A dominação ibérica e, posteriormente, a fundação dos Estados nacionais com delimitação de fronteiras não levaram em conta populações tradicionalmente relacionadas em extensas áreas, como as bacias platina e amazônica e a cordilheira dos Andes.

Em continuidade a esse alheamento histórico dos governos da região, o tema das migrações e as questões dos migrantes ficaram de fora do processo de criação dos blocos regionais, Mercosul e Comunidade Andina de Nações. Em particular, o Tratado de Assunção, texto inaugural do Mercosul, não mencionou aspectos sociais em sua redação, que tinha por foco o livre comércio e circulação de bens, serviços e outros fatores produtivos (MERCOSUL, 1991). Tampouco relacionou elementos sociais de impacto para os Estados membros com os objetivos econômicos do acordo, como as migrações de trabalhadores e a fixação de cidadãos nos outros países do grupo.

A omissão aos temas sociais no Tratado de Assunção deve ser compreendida no contexto de fortalecimento de plataformas econômicas neoliberais pelos governos signatários do pacto original do Mercosul, nos primeiros anos da década de 1990, num ambiente de colapso do comunismo, globalização e aumento do intercâmbio tecnológico e produtivo entre nações industrializadas (HIRST, 1995, p.174).

O quadro jurídico sobre a imigração estrangeira em cada um dos países membros do Mercosul vinculava-se, então, às políticas de abertura comercial e flexibilização de direitos trabalhistas inseridas nos projetos dos presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Saul Menem (Argentina) e Luis Alberto Lacalle (Uruguai). O Paraguai iniciava na época sua transição para a democracia, num ambiente economicamente conservador liderado pelo presidente Andrés Rodríguez Pedotti, que em 1989 destituiu do poder o ditador-general Alfredo Stroessner.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

Destinos de acolhimento de migrantes regionais, os membros do Mercosul não diferenciavam em suas legislações o afluxo de estrangeiros extracomunitários – provindos da Europa, Oriente Médio e Leste da Ásia – daqueles oriundos de Estados vizinhos integrantes do Mercosul. Na última década do século XX, momento de formação do Mercosul, os grupos nacionais numericamente mais significativos de migrantes regionais na América do Sul eram de brasileiros no Paraguai e paraguaios na Argentina SOUCHAUD, . O Brasil acolhia bolivianos e em menor escala argentinos, uruguaios e peruanos. A Argentina era e continua sendo destino principal para bolivianos, peruanos, chilenos e polo de atração geral de imigrantes (OIM, 2012).

Até o final da primeira década do século XXI, a presença de venezuelanos nos países do Mercosul só era significativa no Uruguai. A Venezuela, por sua vez, havia se tornado, na década de 1990, durante sua associação à Comunidade Andina de Nações, destino para um êxodo de mais de 600 mil colombianos, fugitivos da violência rural provocada pelo narcotráfico e pela ocupação de grandes extensões territoriais da Colômbia por grupos guerrilheiros de esquerda.

A concepção de origem do Mercosul, circunscrita a metas de economia e comércio, caracterizou também o Anexo ao Tratado de Assunção. O documento definiu o formato institucional e administrativo do bloco e previu no Artigo 5º a formação, em sua estrutura orgânica, de dez subgrupos de trabalho vinculados ao processo de integração comercial e nenhum grupo ou subgrupo de trabalho relativo a questões sociais. Outra característica da primeira fase do processo comunitário mercosulino relacionava-se à ausência de um órgão ou mecanismo voltado à redução de assimetrias e disparidades de desenvolvimento humano entre os países do bloco e regiões internas de cada um deles.

O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) só foi criado em 2004 e entrou em funcionamento em 2005, priorizando o combate a assimetrias econômicas para ampliar a competitividade entre os países e suas regiões internas. A questão

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

migrantista e laboral, como dado social e indicador de desigualdades e desequilíbrios, apareceu inserida no objetivo amplo e genérico de coesão social e redução da pobreza, não tendo sido mencionada no escopo político do Focem e na destinação de seus recursos.

Apesar das omissões, ainda na primeira fase de construção do Mercosul o seu núcleo executivo, coordenado pelos Ministérios do Exterior dos países membros, abriu o debate sobre as condições de circulação de cidadãos no espaço comunitário. Esse centro executivo de comando, denominado Grupo Mercado Comum (GMC), instituiu em dezembro de 1991 o Subgrupo de Trabalho Nº 11 - *Assuntos Trabalhistas*, atendendo a proposta da Reunião de Ministros de Trabalho do Mercosul. A decisão foi tomada após os protestos de movimentos populares e sindicatos que, por meio da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul, apresentaram uma avaliação negativa do processo de integração e de seus documentos legais formadores.

Esbouçou-se ali, de modo inédito, uma mobilização popular conjunta de setores sindicais e movimentos sociais do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, em oposição ao que consideravam descaso com as questões dos trabalhadores. Os sindicalistas reivindicavam a criação de um subgrupo de trabalho específico para refletir sobre os temas relacionados à circulação de pessoas e regulamentação da mão de obra (MARIANO, 2011). Em 1992, o SGT nº 11 foi renomeado *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*. A mudança de nomenclatura expressou a maior abrangência do seu novo mandato, que passava a abarcar dois eixos: 1) problemas relativos ao exercício, por cidadãos do Mercosul residentes em outro Estado-membro, de um rol de direitos trabalhistas e previdenciários previstos na ordem doméstica daqueles Estados; 2) dificuldades legais para fixação e inserção de trabalhadores migrantes dos Estados-membros no mercado laboral dos outros países do bloco.

O Subgrupo de Trabalho nº 11 não visava contribuir para a criação de uma legislação unificada sobre temas migratórios e laborais. Seu objetivo era tratar de

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

questões práticas e pontuais que envolviam trabalhadores migrantes e residentes estrangeiros oriundos dos Estados partes, atendo-se como limite às regras do país de acolhimento. A limitação não proporcionou que se constituíssem mecanismos e políticas comuns. Mesmo assim, algumas soluções jurídicas de âmbito bilateral e mesmo multilateral puderam emergir da atuação do SGT N° 11.

A falta de um plano de ordenamento comunitário para as migrações foi característica dos primeiros anos do Mercosul. Propostas de estabelecer normas unificadas para facilitar o trânsito internacional de cidadãos dos Estados-membros partiam da perspectiva de integrar mercados, levando em conta apenas subsidiariamente os fatores humano e migratório. Esse caráter inicial – ausência de definição de um projeto político para questões sociais – foi marcante na adoção das primeiras medidas relacionadas ao deslocamento dos cidadãos no espaço territorial do Mercosul.

### **O embrião de um sistema migrantista na América do Sul**

Migrações e circulação internacional de pessoas tornaram-se tópicos decisivos na dinâmica contemporânea dos blocos regionais. Destes, o mais consolidado mundialmente, a União Europeia (UE), buscou na sua história constitutiva elaborar regras migratórias comuns em duas dimensões: uma que engloba os cidadãos dos Estados-membros, outra para imigrantes extracomunitários. O Acordo de Schengen, firmado em outubro de 1997 por 30 países europeus, confirmou a política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas que vinha sendo implementada desde a década de 1950 entre Alemanha, França, Itália e Países Baixos. O Acordo criou o Espaço Schengen, inserido no quadro institucional e jurídico da UE. De modo complementar, em dezembro de 2007, o Tratado de Lisboa reforçou o conceito de

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

"espaço de liberdade, segurança e justiça", visando nortear uma política europeia para concessão de vistos, asilo e recepção de migrantes (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

No Mercosul, em formação a menos tempo que a União Europeia e por ela inspirado em vários aspectos, buscou-se desde cedo substituir a via intergovernamental de acordos sobre deslocamento de pessoas por um processo comunitário de normatização do movimento internacional de cidadãos. Em abril de 1992, a Resolução nº 01 do Grupo Mercado Comum implantou o controle integrado nas passagens de fronteira entre os países membros e projetou o pleno funcionamento do sistema até 1º de janeiro de 1993. A regra ampliava um processo iniciado meses antes, quando o Subgrupo de Trabalho nº 2 do GMC, dedicado a assuntos aduaneiros, decidiu implantar cinco postos de controle integrado de circulação internacional de pessoas nas localidades de Uruguaiana-Paso de los Libres (1), Foz de Iguaçu-Puerto Iguazú (2), Foz de Iguaçu-Ciudad del Este (3), Ponta Porã-Pero Juan Caballero (4) e Clorinda-Puerto Falcón (5).

A primeira norma específica sobre circulação de pessoas no Mercosul foi a Resolução nº 02/91, emitida pelo Grupo Mercado Comum a partir de proposta feita por seu Subgrupo de Trabalho nº 2 - *Assuntos Aduaneiros*. A medida detalhou o controle integrado de fronteiras, iniciado naqueles cinco postos de passagem, e indicou que sua implementação deveria orientar-se pelo objetivo de facilitar o trânsito de pessoas, reduzindo custo e tempo de trâmites burocráticos, tendo em vista avançar na integração. Com o controle integrado naqueles cinco postos de fronteiras, pela primeira vez a circulação de pessoas no Mercosul passava a responder por procedimentos unificados nos quatro países que compunham o bloco: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A Venezuela esteve ausente desse processo por não integrar o quadro associativo do Mercosul. Após 2012, a busca por adesão às mesmas regras por parte do governo de Caracas seria marcada por descompasso e dificuldades de implementação até agora intransponíveis. Já nos quatro membros originais do Mercosul, a adoção de processos

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

simplificados e formulários migratórios compostos de itens e requisitos comuns, ainda no ano de 1992, tornou mais ágil o movimento internacional dos cidadãos. Gerou, porém, diversos problemas, no conjunto do sistema, devido à permanência, nos demais postos de fronteira, de procedimentos anteriores e práticas não-integradas.

A unificação do procedimento migratório simplificado deveria, como solução sistêmica, ser implantado em todos os postos de controle nas fronteiras. Foi apenas em maio de 1994, com a Resolução 08/94 do Grupo Mercado Comum e a publicação de uma lista abrangente de locais de passagem transfronteiriça, que se generalizou o controle integrado de travessia de pessoas nos portões de entrada vicinal dos países do Mercosul, ainda anterior à adesão venezuelana. O procedimento simples entrou em vigor nos quatro países-membros fundadores do bloco, inclusive nos locais de trânsito ferroviário, fluvial, marítimo e aéreo, nestes últimos com enfoque na facilitação de turismo e negócios.

A implantação de um sistema integrado de controle de fronteiras, medida considerada imprescindível para fortalecimento do Mercosul, ocorreu em coordenação com a atividade do Subgrupo de Trabalho nº 2 do Grupo Mercado Comum. Embora esse subgrupo reunisse técnicos em questões legais de migração, ele concentrava sua atividade no controle de entrada e saída de mercadorias e na cobrança de tributos. Em nenhum momento avançou sobre a problemática do movimento internacional de pessoas, radicação e trabalho, atribuição que não tinha. Denota-se a dificuldade do Mercosul em ampliar a reflexão sobre questões que afetam trabalhadores migrantes. Tal limitação do Tratado de Assunção fez dele um mecanismo transitório e incompleto no aspecto social, pendente de compleição futura (BAPTISTA, 1996).

A demanda reivindicativa por reconhecimento e inclusão de fatores sociais – nos quais se insere a questão migratória – na construção do Mercosul esteve presente nas ações de integração já no início da década de 1990, na atuação dos movimentos sociais, principalmente do Brasil e, em menor grau, da Argentina e do Uruguai. Ainda em 1993,

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

a meta de participação da sociedade civil fez parte da Recomendação nº 4, emitida pela Comissão Parlamentar Conjunta, órgão estruturante criado pelo Tratado de Assunção e que precedeu ao Parlamento do Mercosul. A nota procurava responder ao descontentamento e às críticas com o processo de integração regional.

No período, o Brasil, membro mais populoso e detentor da maior economia do Mercosul, vivenciava uma reorganização institucional resultante da nova Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988. Exemplo disso na esfera internacional foi a abertura do Itamaraty à participação de organizações da sociedade civil (inclusive centrais sindicais) na formulação da política externa ambiental do país, a partir das administrações de Itamar Franco (1992/1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). Situação diversa atravessou a Argentina nos anos estruturantes do Mercosul, quando as políticas de austeridade econômica e flexibilização de leis trabalhistas conduzidas pelo governo de Carlos Saul Menem (1989/1999) provocaram mobilizações específicas dos sindicatos e não favoreceram maior participação em temas internacionais.

### **Adoção de escopo social na produção jurídica sobre o trânsito de pessoas**

A principal transformação conceitual ocorrida no Mercosul, com decorrência para os deslocamentos humanos internacionais no espaço comunitário, deu-se com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994. Pelo acordo, o Mercosul assumiu personalidade jurídica internacional. O Protocolo redefiniu a natureza do bloco, modificou sua estrutura orgânica e agregou escopo de desenvolvimento social aos objetivos econômicos previstos no Tratado de Assunção. A mudança refletiu no surgimento posterior de diretrizes migratórias comunitárias. Entre os órgãos criados

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

estava o Foro Consultivo Econômico-Social, espaço institucional que buscava, ao menos nas metas oficiais, atender à demanda participativa das sociedades dos países membros.

O tema das migrações regionais e dos direitos dos trabalhadores migrantes despontava em importância, permeada por crises devidas à presença de residentes brasileiros no Paraguai e bolivianos na Argentina e no Brasil. Apesar do órgão não ter poder de deliberação, foi nos debates ocorridos no Fórum Consultivo que a questão da mobilidade de cidadãos no espaço territorial do Mercosul mudou seu enfoque, impulsionada pelos movimentos sociais e centrais sindicais que o integravam.

Foi na esfera do Foro Consultivo Econômico-Social que se descartou o plano para um acordo simplificado sobre livre circulação de pessoas – proposto por economistas argentinos e brasileiros – e em seu lugar assumiu-se o conceito de imigração laboral como norteador do debate sobre os movimentos humanos intrarregionais. A mudança apontou para a necessidade de um estatuto jurídico comunitário capaz de responder às demandas sobre mobilidade internacional de pessoas, fixação de mão de obra e exercício de direitos por cidadãos residentes noutros países do bloco.

Estruturalmente, o regime de administração integrada de trânsito de cidadãos por fronteiras deveria dar lugar a um sistema de cooperação em assuntos migratórios, definição e regulamentação de um rol de demandas. Entre elas, constavam tópicos sobre residência temporária e permanente, direitos trabalhistas, previdenciários e acesso a benefícios sociais (saúde, educação etc) em igualdade de condições com nacionais dos países de acolhimento.

No Foro Consultivo Econômico-Social, o diálogo organizacional do Mercosul passou a referir a um conceito de cidadania comunitária. A definição e abrangência da cidadania do Mercosul apresentavam-se como temas abertos, não discutidos em

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

instância oficial, e assim permaneceram até dezembro de 2010, quando os Estados Partes estabeleceram um plano de ação para sistematizar um modelo de cidadania comunitária.

Desde a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, a resolução de problemas migrantistas e sociolaborais relativos a cidadãos do bloco foi centralizada no Subgrupo de Trabalho nº 10 - *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*, que em 1995 sucedeu ao SGT nº 11, criado em 1992 pelo Grupo Mercado Comum. Na prática, o SGT nº 10 atuava como organismo mediador com competência arbitral. Operava sob a coordenação do Ministério do Trabalho dos países, cada um deles relacionado a problemáticas laborais dos migrantes em seus contextos domésticos. O subgrupo era integrado também por outros órgãos de ordem trabalhista que cada um dos Estados considerasse relevantes. O SGT nº 10 diferenciou-se substancialmente do SGT nº 11 que, por sua vez e ao seu tempo, era constituído por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, com ênfase na circulação dos fatores econômicos, como determinava o Tratado de Assunção.

A mudança na coordenação do Subgrupo de Trabalho nº 10 - *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*, que estabeleceu menor peso da diplomacia, e maior possibilidade de intervenção de setores da sociedade civil, assinalava outro enfoque jurídico da questão migratória regional no Mercosul, agora com inserção direta no terreno dos assuntos trabalhistas (GENEYRO; MUÑOZ, 1998).

Embora a Venezuela se mantivesse distante dos processos de estruturação mercosulinos, a adesão da Bolívia e do Chile como Estados Associados ao Mercosul, em 1996, e sua participação no SGT nº 10, acrescentou novos elementos à projeção de uma governança regional na temática migratória. Nos aspectos econômico e comercial, a associação efetiva dos dois países ao bloco permaneceu incipiente. Mas a presença de representantes dos governos de La Paz e Santiago no subgrupo favoreceu a articulação em pautas de seu interesse. Na época, Bolívia e Chile eram membros do Pacto Andino,

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

que visava constituir uma zona de livre comércio e incluía, além dos dois países, Venezuela, Peru, Colômbia e Equador. O Pacto Andino esteve na origem da Comunidade Andina de Nações (CAN), criada em agosto de 1997.

No âmbito das preocupações migratórias discutidas no Subgrupo de Trabalho nº 10 do Mercosul, uma prioridade para a Bolívia na década de 1990 foram as negociações com a Argentina para regularizar as remessas monetárias enviadas por cidadãos bolivianos emigrados que trabalhavam naquele país. O diálogo multilateral realizado a partir do Foro Consultivo Econômico-Social não significou resolução imediata do problema. O patamar das remessas manteve-se represado abaixo de US\$ 200 milhões anuais até 2005, quando, uma década depois de iniciado o diálogo, a regularização em massa de migrantes bolivianos na Argentina, por meio do Plano Pátria Grande, possibilitou a expansão das remessas legais. Em 2008, trabalhadores bolivianos na Argentina enviaram ao seu país cerca de US\$ 1,1 bilhão (MANDRILE, 2013).

Na segunda metade da década de 1990, no processo de reestruturação dos órgãos do Mercosul iniciado em decorrência do Protocolo de Ouro Preto, cresceu a pressão das centrais sindicais e de grupos de defesa dos migrantes, no Brasil e na Argentina, para encaminhamento das decisões sobre o emprego de mão de obra de estrangeiros definidas no Subgrupo de Trabalho nº 10 - *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*.

As reivindicações dos sindicatos, relativas a deslocamentos humanos regionais, circulação e fixação de trabalhadores migrantes, acesso a direitos previdenciários e trabalhistas, pediam respeito às normativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Associação Internacional de Seguridade Social. A pressão contou com apoio de partidos políticos e movimentos sociais nos Estados-membros do Mercosul. Em 17 de dezembro de 1996, os grupos envolvidos no debate, sob liderança de centrais sindicais, promoveram um Dia Internacional de Luta pelos Direitos dos Trabalhadores do Mercosul, com manifestações nos quatro países e lançamento de um documento que

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

defendia a unificação de leis trabalhistas e previdenciárias, além de agilidade na implementação das medidas relativas aos trabalhadores estrangeiros (SOARES FILHO, 2009).

### **Primeiros aportes nas normas comunitárias para as migrações**

No lastro político da ampliação de objetivos do Mercosul determinada pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994, consolidou-se a ideia de elaborar instrumentos legais ao desenvolvimento humano no contexto comunitário, aí incluídas as migrações regionais. Apesar da oposição inicial do governo de Buenos Aires, algumas propostas feitas no Subgrupo de Trabalho nº 10 foram aceitas pelo Grupo Mercado Comum, levando ao estabelecimento de dois importantes aportes normativos: o Acordo Multilateral de Seguridade Social, de dezembro de 1997, e a Declaração Sociolaboral do Mercosul, de dezembro de 1998. Ambos os mecanismos incidem nas questões da migração intrabloco de trabalhadores e suas famílias.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social, marco da proteção previdenciária no Mercosul, objetivou garantir o exercício de direitos aos trabalhadores migrantes, cidadãos de Estados-membros e Estados Associados, extensivos a seus dependentes. Foi o primeiro documento legal a conferir direitos sociais ao conjunto dos residentes do bloco, em particular direitos previdenciários relativos à saúde do trabalhador e seus dependentes. Por seu intermédio, os signatários concordaram em outorgar aos cidadãos comunitários e associados – além de trabalhadores estrangeiros provindos de terceiros países – os mesmos direitos e prerrogativas devidos aos seus nacionais. Obrigaram-se, desse modo, a reconhecer aos migrantes os benefícios previdenciários previstos na legislação interna.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

O documento não implicou modificação das normas domésticas dos Estados, cumprindo a cada um deles analisar os pedidos individuais de benefícios, definir condições de reconhecimento e aplicabilidade. Nessa perspectiva, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, em seu Título II, Artigo 2º, Inciso 1, especificou a abrangência dos destinatários aos quais deve ser aplicado:

Os direitos à seguridade social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados Partes com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo (MERCOSUL, 1997).

O Acordo Multilateral de Seguridade Social, no mesmo Artigo 2º, Inciso 2, ampliou sua abrangência aos trabalhadores migrantes de outras nacionalidades:

O presente Acordo também será aplicado aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos Estados Partes, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes (*Idem, ibidem*).

Em proteção aos migrantes regionais, a inserção desses dispositivos no texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social configurou reconhecimento da igualdade de direitos trabalhistas e previdenciários entre nacionais e estrangeiros originários dos Estados Partes e Associados do Mercosul, ainda que o rol de direitos seja distinto em cada país, já que se referem a normas internas. Ressalta, de todo modo, a abrangência

do conceito legal. A importância desse reconhecimento não impediu, porém, que o processo de ratificação do Acordo se arrastasse por oito anos. No Brasil, a aprovação legislativa ocorreu em 2001. O último país do bloco a ratificá-lo foi o Paraguai, em 2005, quando teve início sua implementação comunitária. Em dezembro de 2018, a Venezuela ainda não havia ratificado o Acordo.

Uma etapa necessária para assegurar a efetivação do Acordo Multilateral de Seguridade Social foi a entrada em funcionamento do Sistema Informatizado de Acordos Internacionais (Siaci), ferramenta eletrônica cujos primeiros módulos iniciaram seus testes em 2008, estabelecendo comunicação entre as bases de dados previdenciários dos Estados Partes do Mercosul para coordenar a concessão de benefícios e outros trâmites que envolvam intercâmbio entre os cadastros nacionais. Não fica claro nos documentos oficiais o motivo (técnico, burocrático ou político) do completo funcionamento do Siaci ter sido protelado em vários anos, após ser apontado por autoridades do Brasil como exemplo de sistematização para acordos previdenciários internacionais. A adesão da Venezuela ao Mercosul, em 2012, importou em nova problemática, já que o país teve dificuldades para implantar o sistema, o que até 2018 não foi feito.

No que tange aos direitos dos migrantes cidadãos de países do Mercosul, o Acordo Multilateral de Seguridade Social atua como base jurídica para extensão e garantia de direitos sociais, além de conter diretrizes tácitas de respeito aos direitos humanos e favorecimento legal aos trabalhadores migrantes. Por essas razões, o documento é balizador da interação entre os sistemas de proteção social na região (COSTA; CERVI; MANDALAZZO, 2010). O Acordo incide sobre um quadro diversificado de direitos e normas reguladoras internas aos países, nem sempre com correspondência internacional. Acerca disso, é preciso observar que a conexão entre sistemas nacionais, por si só, não tem o condão de projetar uma política previdenciária comunitária entre os Estados-membros do Mercosul e seus Associados.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

Em novembro de 1997, um mês antes da assinatura do Acordo Multilateral de Seguridade Social, possivelmente como resposta à pressão de movimentos sociais e grupos de defesa dos direitos dos migrantes, criou-se a Comissão Ad Hoc sobre a Dimensão Social do Mercosul. Com estrutura tripartite formada por representantes dos governos de países integrantes do bloco, empresários e trabalhadores, a comissão elaborou um projeto de Carta Social para o Mercosul. Treze meses depois, em dezembro de 1998, a proposta apresentada pela comissão foi aprovada no Conselho Mercado Comum, que a denominou Declaração Sociolaboral do Mercosul (DSL).

Festejada por organizações da sociedade civil como um avanço, em termos de estrutura jurídica voltada à proteção e garantia dos direitos sociais no bloco regional, a DSL deixou de fora algumas das principais reivindicações dos trabalhadores do Mercosul e suas entidades, que não foram aceitas pelos representantes dos governos e dos empresários na comissão tripartite.

A busca por consenso mínimo acerca dos migrantes na Comissão Ad Hoc sobre a Dimensão Social do Mercosul foi compreendida, naquele momento, como suficiente e prioritária para viabilizar a Declaração Sociolaboral. Até porque havia a perspectiva de continuar o debate para revisar o documento e ampliá-lo a partir de 1999, o que, no entanto, não ocorreu. Entre os pontos defendidos pelas centrais sindicais e retirados do texto aprovado estavam a definição da natureza jurídica do trabalho e do trabalhador migrante e o detalhamento das atribuições da Comissão de Seguimento da Declaração Sociolaboral, organismo responsável por acompanhar a aplicação do acordo.

A adoção pelo Mercosul de princípios na área trabalhista das migrações, desde então incorporados ao processo de integração regional, é elemento definidor da Declaração Sociolaboral. O documento agregou pontos programáticos de caráter social à construção do bloco, figurando como complemento normativo ao Tratado de Assunção e ao Protocolo de Ouro Preto. Nesse nível, sua potência no ordenamento das migrações regionais é determinante. Já no Preâmbulo, a DSL afirmou adesão à

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa aos direitos dos trabalhadores migrantes, inclusive circulação de força de trabalho. A Declaração da OIT foi firmada na Filadélfia (EUA), em junho de 1998, durante o funcionamento da Comissão Ad Hoc, que a tomou em referência ao propor uma Carta Social para o Mercosul.

Já nos dispositivos iniciais, a Declaração Sociolaboral do Mercosul assegura aos trabalhadores nacionais e migrantes igualdade de oportunidades e tratamento no emprego e ocupação. O princípio de não discriminação inscreve-se no Artigo 1º do documento:

Todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes. Os Estados Partes comprometem-se a garantir a vigência deste princípio de não discriminação. Em particular, comprometem-se a realizar ações destinadas a eliminar a discriminação no que tange aos grupos em situação desvantajosa no mercado de trabalho (MERCOSUL, 1998).

A norma assenta bases para a igualdade de direitos entre os cidadãos do bloco em um futuro mercado laboral comum. Mas o debate sobre migração e livre trânsito de trabalhadores e seus dependentes no espaço territorial comunitário sofreu vários obstáculos na Comissão Ad Hoc sobre a Dimensão Social do Mercosul, na qual, de fato, não avançou. A única temática migrantista que obteve relativo consenso na comissão tripartite e pôde ser satisfatoriamente normatizada na Declaração Sociolaboral do Mercosul foi a situação dos trabalhadores de fronteira.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

A resolução dos problemas específicos desse grupo era então considerada urgente, tanto em relação aos cidadãos dos Estados-membros do Mercosul quanto aos da Bolívia, Peru e Chile. O termo trabalhador de fronteira ou migrante fronteiriço designa o indivíduo que trabalha num país, mas mantém residência no país vizinho do qual é nacional, para onde retorna todos os dias ou, pelo menos, uma vez por semana. Uma característica dos trabalhadores migrantes de fronteira é sua alta mobilidade, fator que potencializa riscos e dificulta o exercício de direitos. Daí a premência da normatização feita pelo Artigo 4º da Declaração Sociolaboral:

Todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua nacionalidade, têm direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores.

A falta de apoio político às demandas das centrais sindicais na Comissão Ad Hoc sobre a Dimensão Social do Mercosul impôs limitações de ordem prática à aplicação do Artigo 4º da Declaração Sociolaboral. Entre os limites, nota-se a dificuldade de efetivar a proteção aos direitos sociais dos migrantes no espaço territorial comunitário, devido a imposições de normas internas dos Estados. Não parece correto, porém, atribuir exclusivamente aos governos e representantes patronais as dificuldades para essa efetivação. A baixa eficácia social do princípio da não discriminação do estrangeiro no trabalho, conforme destacado na Declaração Sociolaboral do Mercosul, deve-se também à defesa de interesses setoriais, reservas corporativas ou exigências de conselhos profissionais articulados nacionalmente para proteger seu mercado local.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

O argumento da defesa dos mercados nacionais de trabalho, em sua versão latino-americana, apresenta-se como obstáculo burocrático à isonomia de oportunidades para trabalhadores migrantes regionais. Isso foi identificado já na Conferência Regional sobre Migrações, celebrada na cidade de Puebla, no México, em 1996, organizada para levantar questões migratórias e constituir um fórum continental sobre migrações.

Ainda que a meta de criar um fórum migratório da América Latina não tenha sido alcançada, o encontro em Puebla teve como desdobramento a abertura de um processo de diálogo e concertação, em matéria migrantista, entre os 12 países da América do Sul. Esse processo se expressou na realização da Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM), em Buenos Aires, em 1999. Desde então, a CSM reúne-se periodicamente, buscando coordenar a promoção de políticas públicas garantidoras dos direitos humanos, sociais e trabalhistas dos migrantes regionais. Os resultados, embora insatisfatórios na composição de um sistema continental, têm mantido abertos os canais de diálogo entre Estados membros do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações, além de países como Chile e Guiana, que não participam de nenhum dos dois blocos.

### **Os Acordos de Salvador e a liberdade de circulação**

O estabelecimento da Conferência Sul-Americana sobre Migrações, contando com a Organização Internacional das Migrações (OIM) na sua Secretaria Geral, contribuiu para criar um ambiente de reflexão política sobre a questão migratória na América do Sul no início do século XXI. O escritório da OIM em Buenos Aires assumiu protagonismo na realização do encontro entre representantes de todos os governos sul-americanos. No âmbito exclusivo do Mercosul, em novembro de 2002

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

surgiram instrumentos jurídicos próprios com objetivo de facilitar a permanência legal de nacionais dos países membros no espaço comunitário em formação.

Durante a XII Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul em Salvador, Bahia, foram assinados o Acordo sobre Regularização Migratória Interna e o Acordo sobre Regularização Migratória do Mercosul, Bolívia e Chile (Acordos nº 11/2002 e nº 12/2002). No encontro, firmou-se também um importante documento normativo de caráter regional: o Acordo de Livre Trânsito e Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (Acordo nº 13/2002). No mês seguinte, como consequência daquela reunião, foi firmado o Acordo de Livre Trânsito e Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile (Acordo nº 14/2002).

Essas quatro convenções, em seu conjunto, reconhecem direitos iguais nas esferas civil e trabalhista aos nacionais dos Estados Partes ou Associados ao Mercosul que residem ou trabalham em outro Estado Parte ou Associado. Garantem também a prerrogativa de aceder legalmente a qualquer atividade laboral nas mesmas condições que os nacionais do país de acolhimento, conforme a legislação interna de cada Estado.

Por essas características, os Acordos foram considerados pela Organização Internacional para as Migrações “um verdadeiro feito na história da integração regional, por darem sustento à governabilidade dos fluxos migratórios, entendendo que a legalidade constitui a base de toda sociedade democrática e que permite a inserção dos imigrantes na sociedade receptora” (OIM, 2012). Com efeito, os Acordos de 2002 atuam como marcos políticos de compromisso para regularização do livre trânsito da residência e das relações de trabalho de nacionais do Mercosul e dos Estados Associados no espaço comunitário. A governança migratória regional deu passos importantes com o estabelecimento desses princípios.

No Brasil, a permissão de residência provisória dá ao migrante do Mercosul o direito de solicitar emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

mediante simples demonstração documental da nacionalidade. Tanto a autorização provisória para residir como para trabalhar ou abrir uma empresa, conforme previsão dos Acordos de 2002, deve ser renovada após dois anos, quando, então, poderá se tornar permanente. Nesse ponto surgem entraves, ainda hoje não transpostos, já que os requisitos burocráticos de cada país para renovar a autorização apresentam obstáculos mais difíceis de ultrapassar que as condições simplificadas para obter a primeira autorização.

Na América do Sul, no Brasil em particular, parcela significativa da mão de obra migrante regional continua a se empregar em atividades informais. Essa realidade relaciona-se a características dos fluxos migratórios entre os países do continente, voltados, frequentemente, ao suprimento de força de trabalho não qualificada para setores da produção e dos serviços. Na informalidade, sem meios de demonstrar a posse de recursos ou de condições de manutenção pessoal e familiar, muitos migrantes intrarregionais sul-americanos deixam de renovar sua autorização legal de residência e trabalho. Ou seja, não a tornam permanente após os dois anos de regularidade provisória. Reforçam, com isso, um círculo de precariedade nas relações trabalhistas, além de incorrer na permanência irregular no país.

Embora os Acordos de Salvador para regularização, livre trânsito e residência de nacionais do Mercosul busquem coibir o tráfego internacional de pessoas para fins de exploração da mão de obra – ressaltando a necessidade de cooperação dos Ministérios do Interior nesta matéria – eles esbarram nas legislações domésticas dos Estados-membros, que não acompanham nem se coadunam com o processo de construção normativa do bloco regional. Os conceitos de livre trânsito e residência não correspondem à livre circulação e mobilidade, noção mais ampla que não requer permissão migratória. A ausência de documento institucional que indique características de cada categoria deixa abertura para equívocos e imprecisões na formulação das normas internas dos Estados.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

No que tange especificamente à edição de normas e procedimentos migratórios após a assinatura dos Acordos de 2002, verificou-se contínua disparidade de desenvolvimento entre os países. Assim, enquanto a Argentina adotou em 2004 uma nova lei de imigração e, em 2006, implantou o Plano Pátria Grande, estabelecendo legislação e políticas públicas que incorporam as determinações do Mercosul, o Brasil manteve até maio de 2017 o seu Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), remanescente do chamado “entulho autoritário” do Regime Militar (1964-1985).

No caso argentino, o Plano Pátria Grande, lançado em abril de 2006, na presidência de Néstor Kirchner, voltou-se à regularização da condição de vasto contingente de migrantes estrangeiros originários dos Estados Partes do Mercosul e, ampliadamente, provindos dos Estados Associados ao bloco. No lançamento, o programa foi criticado na Argentina, entre outros aspectos por não prever seu impacto no universo do trabalho. Alegou-se à época que a Dirección Nacional de Migraciones, órgão do Ministério do Interior argentino, desconhecia e subestimava o número de estrangeiros que poderia ser abrangido por suas ações. Não obstante, o Plano Pátria Grande foi bem recebido pelos grupos de defesa dos direitos dos migrantes. A Organização Internacional para as Migrações chegou a considerá-lo modelo para países com forte presença de trabalhadores estrangeiros em condição irregular.

Em agosto de 2010, quando foi divulgado o relatório estatístico do programa, o saldo social mostrou-se significativo, resultante da menor discrepância entre estrangeiros e nacionais no acesso e exercício de direitos, bem como a redução da vulnerabilidade, na esfera trabalhista, de migrantes que antes estavam no país sem devida documentação. Segundo o relatório, em quatro anos o Plano Pátria Grande regularizou a situação e emitiu documentos para 423.697 migrantes estrangeiros residentes na Argentina, dos quais 248.144 eram paraguaios, 104.984 bolivianos, 10.785 uruguaios, 5.349 chilenos e 4.603 brasileiros, além de milhares de peruanos, equatorianos e venezuelanos.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

Um ano antes, o Brasil promulgou uma lei de anistia aos estrangeiros em situação irregular (Lei nº 11.961, regulamentada pelo Decreto nº 6.893, ambos de 02.07.2009). A medida possibilitou trâmites mais rápidos no processo de regularização imigratória e conferiu aos beneficiários os mesmos direitos dos cidadãos brasileiros, como o acesso a direitos sociais a cerca de 40 mil migrantes anistiados (BRASIL, 2009).

Apesar daquela anistia e da repercussão favorável do Plano Pátria Grande junto a organismos multilaterais e grupos de proteção aos migrantes, o programa argentino não obteve equivalência nos parceiros do Mercosul. Brasil e Paraguai, que desde a última década do século XX enfrentam agravamento de questões relativas aos grupos migrantes que abrigam, não instituíram políticas voltadas a regularizar sua presença e atuação no universo do trabalho, como determinaram os Acordos de 2002. Estes só entraram em vigor efetivamente em novembro de 2009, após ratificação dos signatários. No entanto, o processo político que desencadearam no debate sobre as migrações levou à consecução de passos importantes no lapso de tempo entre sua adoção e início de vigência.

Em novembro de 2003, foi criado o Fórum Especializado Migratório (FEM), durante a XIV Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul, em Montevidéu. O novo organismo expressa o objetivo de formular propostas para harmonização do quadro normativo dos Estados Partes do Mercosul acerca da migração internacional. Suas diretrizes conceituais foram definidas já em maio de 2004, na Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios. Entre elas, está o reconhecimento de que o Mercosul deve adotar uma política para os deslocamentos fundamentada na dimensão ética de respeito aos direitos humanos e em sua inserção nas relações internacionais (MERCOSUL, 2004).

Por meio da criação do Fórum Especializado Migratório (FEM), o Mercosul assumiu oficialmente a meta de compor uma governança comunitária para a temática.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

Tal objetivo deveria ser alcançado em três etapas. A primeira e a segunda, consideradas fases de desenvolvimento imediato, abrangiam os Estados Partes do Mercosul e seus Estados Associados. A intenção era que outros países sul-americanos participassem, em alguma medida, na composição de um desenho continental para uma governança migratória regional. A terceira etapa de construção, sem previsão para início e sem recorte institucional pré-definido, previa o alargamento para uma governança internacional que envolvesse outras regiões do mundo e as problemáticas da imigração/emigração com destino ou origem na América do Sul.

Uma preocupação da Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, que definiu as diretrizes de atuação do Fórum Especializado Migratório (FEM), foi com a necessidade de coordenação policial entre os países sul-americanos para prevenir e combater o tráfico internacional de pessoas em suas diversas modalidades: as redes promotoras de trânsito clandestino de migrantes, o aliciamento ilícito de trabalhadores, o tráfico individual ou grupal de mulheres e menores.

Em sentido complementar à Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, o Conselho do Mercado Comum (CMC) aprovou, em dezembro de 2004, o Acordo Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes Entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile. O agravamento das evidências de tráfico de trabalhadores, em geral, e de mulheres, em particular, justificou a atenção crescente das autoridades do Mercosul. Em novembro de 2005, a Declaração de Montevideu contra o Tráfico de Pessoas regulou a cooperação policial e o intercâmbio de informações, com foco no tráfico de crianças, adolescentes e mulheres para fins de prostituição (CASTRO, 2005).

Medidas legais que coíbem essas práticas foram reforçadas, em esfera multilateral, com a adoção em 2006 do Plano de Ação de Combate ao Tráfico de Pessoas do Mercosul, que prevê ações nos Estados Partes e nos Estados Associados, troca de informações, capacitação de atores governamentais e não-governamentais e assistência a vítimas. Em 2010, a Declaração de Buenos Aires sobre Tráfico de Pessoas

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

para fins de Exploração aprofundou o debate e instituiu dispositivos de repressão ao uso de serviços prestados por vítimas de tráfico humano, incluindo penalização do consumidor. Embora essas medidas por vezes passem despercebidas, elas surtem efeito de longo prazo no enquadramento legal do tráfico de pessoas e na eficácia jurídica e social do seu combate.

Assim, desde a assinatura do Acordo Multilateral de Seguridade Social (1997) e da Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998), passando pelos Acordos de Salvador (2002) e a pela criação do Fórum Especializado Migratório (2003), o Mercosul assumiu a meta de compor paulatinamente uma governança comunitária para as migrações internacionais alicerçada em legislação garantidora do respeito aos direitos humanos. As dificuldades para implementar e gerar resultados eficazes não negam a consistência desse processo. Ela se revela no acervo de normas jurídicas e regras administrativas constituídas, que passaram a orientar com alguma uniformidade as decisões dos países sobre migrações internas ao Mercosul. Seu avanço nos próximos anos dependerá do desenvolvimento político nos Estados-membros e do próprio futuro institucional do bloco.

### **A adesão da Venezuela ao Mercosul e a crise das migrações regionais**

A adoção em poucos anos de uma estrutura e agenda de trabalho abrangentes das migrações de cidadãos denota as transformações no Mercosul. O bloco se tornou, em curto espaço de tempo, um organismo complexo que transcende os objetivos comerciais e visa a alcançar, ao menos nas metas oficiais, a promoção do desenvolvimento humano regional (ROCHA, DOMINGUES e RIBEIRO 2008, p. 12). No contexto, sua expansão para outros países sul-americanos converteu-se num movimento almejado. A entrada de

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

novos membros passou a ser vista como solução de contrapeso à dimensão do Brasil em termos econômicos, populacionais etc. Embora Bolívia e Chile tenham se associado como observadores, sua filiação é improvável devido a fatores estruturais – como a maior abertura comercial chilena – incompatíveis com o modelo de construção mercosulino.

O marco efetivo de ampliação do Mercosul foi sua XXIX Conferência, realizada em Montevideu em dezembro de 2005, quando a Venezuela se tornou Estado-membro em processo de adesão, por meio de um Acordo-Quadro, seguido da assinatura do Protocolo para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias, em julho do ano seguinte. O compromisso assumido por Caracas era adotar a Tarifa Externa Comum e incorporar o acervo normativo do bloco, inclusive regras para as migrações.

A continuidade do processo de adesão ao Mercosul dependia da ratificação do Protocolo pelos Legislativos dos Estados-membros e sua notificação recíproca. Venezuela e Uruguai finalizaram os trâmites legislativos, enquanto a Argentina ratificou aquele instrumento internacional em fevereiro de 2007. Brasil e Paraguai enfrentaram um debate crítico que inicialmente bloqueou a entrada de Caracas no Mercosul.

No Brasil, após a aprovação do Protocolo de Adesão venezuelana na Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2009, o texto foi submetido à Comissão de Relações Exteriores e ao plenário do Senado, onde sofreu oposição de parte dos parlamentares. Alguns senadores criticaram a situação política do país vizinho, que na época aboliu o limite de mandatos presidenciais consecutivos, permitindo continuidade do governo de Hugo Chávez, na Presidência havia dez anos.

O senador Aloysio Mercadante rebateu as críticas e disse que “o ingresso da Venezuela é um risco que vale a pena correr para consolidar a integração”. Para ele, “o

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

Mercosul pode representar para Venezuela o mesmo que a União Europeia representou para Portugal e Espanha: um papel civilizatório" (BRASIL, 2010). Por outro lado, a senadora Marisa Serrano opinou que a presença de Chávez no Mercosul prejudicaria o Brasil: "Será trazer a discórdia para dentro do nosso seio" (*idem, ibidem*). A discussão ensejou um apelo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva em defesa do ingresso da Venezuela, por fim aprovado pelo Senado.

A controvérsia girou em torno do respeito à cláusula democrática estabelecida por vários protocolos, que impede a entrada e permanência no Mercosul de países que estejam sob governos considerados não democráticos (MONTE E ANASTASIA, 2017). Sob tal alegação, o Congresso do Paraguai recusou-se a ratificar a adesão venezuelana, gerando um impasse internacional que se arrastou por sete anos. Com a destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo, em junho de 2012, e a justificativa de ruptura na ordem democrática feita por seus partidários, o Paraguai foi suspenso do Mercosul na semana seguinte, durante a 43ª Cúpula do bloco, realizada em Buenos Aires, na presença das presidentes Cristina Kirchner, da Argentina, e Dilma Rousseff, do Brasil, e do presidente José Mujica, do Uruguai.

No mesmo encontro, foi anunciada a incorporação da Venezuela como membro. A decisão dispensou a ratificação do Protocolo de Adesão pelo Paraguai – considerando que o país estava suspenso do bloco – e abriu mão do aval unânime dos Estados Partes previamente à recepção de novos membros, conforme regra institucional do Mercosul. Em 31 de julho de 2012 a Venezuela ingressou como membro pleno, em cerimônia realizada no Rio de Janeiro. Para além da sucessão de episódios controversos, o ato político da entrada venezuelana no Mercosul não trouxe o aporte esperado, em parte devido ao aprofundamento da crise socioeconômica naquele país, mas também pelo descompasso relativo aos processos de elaboração comunitária experimentados pelos Estados-membros originários.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

Na perspectiva do desenvolvimento de uma governança migratória regional, a Venezuela não participou das etapas de instituição e uniformização de normas e procedimentos reguladores da circulação de cidadãos. Tampouco recepcionou em sua legislação os acordos de natureza migrantista firmados na esfera do Mercosul, nem mesmo após a adesão ao bloco. A morte do ex-presidente Hugo Chávez, em março de 2013, e a continuidade de suas diretrizes pelo sucessor Nicolás Maduro em momento de baixa nos preços internacionais do petróleo agravaram a situação interna, provocando aumento da migração de venezuelanos para o exterior. A vaga repercutiu fortemente em pelo menos três países vizinhos: Colômbia, Equador e Brasil, além de uma dezena de outros destinos nas Américas e na Europa.

Por outra via, as mudanças de orientação ocorridas nos anos seguintes nos governos da Argentina, Brasil, Paraguai e até mesmo Uruguai significaram, para Caracas, perda de respaldo político. Em setembro de 2017, os quatro membros fundadores do Mercosul declararam que a Venezuela não poderia assumir a presidência rotativa do bloco. O turno venezuelano passou a ser ocupado por uma coordenação coletiva. Além disso, o país foi ameaçado de suspensão se não implementasse o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (2002) e o Protocolo de Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (2005). A crise avançou desde então, com a chegada de mais de 40 mil venezuelanos ao Brasil, número pequeno em um total estimado de 2,5 milhões de pessoas que deixaram o país vizinho. Em dezembro de 2017, sem que os dois instrumentos legais de natureza migratória tenham sido implementados, a Venezuela foi suspensa do Mercosul, situação em que se encontrava no final de 2018.

### **Entre a superação do Estatuto do Estrangeiro e a nova Lei de Migração**

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

Desde a criação do Mercosul, um extenso debate político permeou a questão migratória sul-americana, muitas vezes apontando para o acolhimento de adventícios. Os avanços obtidos na elaboração normativa sobre as migrações regionais esbarravam, porém, no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), principal diploma legal que ordenou no Brasil a admissão, permanência e exercício de direitos por trabalhadores migrantes. Instituído na presidência do general João Batista Figueiredo, em pleno Regime Militar (1964-1985), o Estatuto do Estrangeiro orientava-se pela ideia de segurança nacional (BRASIL, 1980) e contrastava com o entendimento de que migrar é um direito humano. Manteve assim, durante sua vigência, uma noção seletiva das migrações internacionais, dando preferência à mão de obra especializada e proibindo os aportados de participar na vida política e sindical do país.

Nessa perspectiva, o Estatuto do Estrangeiro era tributário de uma extensa legislação brasileira voltada ao controle político, à vigilância e repressão policial ao migrante. Isso se evidenciava expressamente em seu texto, ao articular o conceito de estrangeiro nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais e delegar responsabilidade sobre assuntos de migração à Polícia Federal.

Cabe lembrar que a primeira norma geral de controle policial de migrantes no Brasil foi o Decreto nº 1.641 de janeiro de 1907 (Lei Adolfo Gordo), que já no Artigo 1º determinava que “o estrangeiro que (...) comprometer a segurança nacional ou a tranquilidade pública pode ser expulso de parte ou de todo o território” brasileiro (BRASIL, 1907). O contexto era de repressão ao anarquismo e suas práticas de luta sindical. A manutenção da ordem trabalhista vigente confundia-se com a noção de segurança nacional. A partir daí, editou-se um conjunto extenso de medidas de vigilância e repressão a trabalhadores de outras nacionalidades (BATALHA, 2000).

O Estatuto do Estrangeiro, derradeira legislação migratória orientada pelo viés securitário, atribuiu ao poder público prerrogativa de discriminar e expulsar do país, por meio de vários institutos legais, o migrante que fosse considerado ameaça à segurança

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

interna. Dificultava a regularização do trabalhador estrangeiro em situação indocumentada e proibia, na maioria dos casos, de converter vistos de trânsito, turismo e temporário em visa permanente. Criminalizava desse modo a migração, não garantindo acesso à justiça e ao devido processo legal, autorizando a expulsão de pessoas em condição irregular e a prisão para fins de deportação (Artigos 57, 61, 62 e 66). Além disso, o Estatuto não previa concessão de vistos de acolhida humanitária nem acesso do migrante a direitos sociais, o que dificultava sua integração na sociedade brasileira.

Esses aspectos, entre outros, faziam do Estatuto do Estrangeiro um documento jurídico incompatível com o Estado de democracia e o exercício dos direitos humanos, assegurado pela Constituição Federal de 1988 e por tratados internacionais ratificados por Brasília. Por tais motivos, formou-se uma base de entendimento político e jurídico sobre a necessidade de revogá-lo total ou parcialmente. Não havia, porém, consenso sobre o dispositivo legal a adotar. Algumas propostas sugeriam mudanças na norma e reforma no Estatuto do Estrangeiro; outras visavam a derrogá-lo por completo.

Durante mais de três décadas de conjuntura democrática após o término do Regime Militar, em 1985, a ação dos movimentos sociais e organizações dedicadas à defesa dos migrantes não propiciou a transformação legislativa que se buscava. O Projeto de Lei nº 5655, protocolado em 2009 na Câmara dos Deputados, propunha tênue alteração no Estatuto do Estrangeiro, sem mudar sua natureza securitária. Por sua vez, a adoção pelo Mercosul de medidas que facilitam a circulação de cidadãos não impulsionou mudança na norma geral brasileira. Ainda assim, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), o debate cresceu, indicando a necessidade de revogar o Estatuto do Estrangeiro. Contraditoriamente, erguia-se no Brasil e no Mercosul uma ordem humanitária para as migrações internacionais concomitante à vigência daquele instrumento.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

A partir de 2013, com o aumento da entrada no país de adventícios de muitas nacionalidades, em especial o crescimento da migração de haitianos, acentuaram-se os efeitos dos entraves legais e burocráticos em vigor para admissão e regularização dos recém-chegados. No mesmo período, a vinda ao Brasil de maior número de africanos e asiáticos de várias procedências agravou o quadro de insegurança sociojurídica daqueles com documentação irregular. Em algumas regiões do país o tema das migrações tornou-se preocupação candente do poder público em esfera municipal, sobretudo em cidades do Centro-Sul e nos portões de fronteira. Intensificaram-se as pressões organizadas de setores da sociedade civil.

Marcos importantes desse período foram a Conferência Municipal de Políticas para Migrantes, realizada na cidade de São Paulo (2013), a Conferência sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), organizada em Brasília pelo Ministério da Justiça (2014), o Fórum Social Mundial das Migrações, reunido em São Paulo (2016) e os encontros da sociedade civil promovidos pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) a partir de 2016. Apesar de divergências e posicionamentos distintos, fortaleceu-se o consenso de que o Estatuto do Estrangeiro deveria ser revogado – ou ao menos radicalmente alterado – para permitir novas soluções aos problemas da migração e dos migrantes.

É no curso de mobilização da sociedade e incremento do debate público que foi levado ao Congresso Nacional, em julho de 2013, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, do senador Aloysio Nunes Ferreira, propondo revogar o Estatuto do Estrangeiro e instituir uma Lei de Migração. No mesmo mês, o Ministério da Justiça (MJ) nomeou uma Comissão de Especialistas para Elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (Portaria nº 2.162/2013). A comissão realizou duas audiências públicas e sete reuniões entre seus 11 membros e diversos convidados, nas quais reuniram-se contribuições que delinearão o anteprojeto solicitado pelo MJ (BRASIL, 2014). A proposta elaborada pela comissão não se tornou projeto de

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

lei, mas o seu texto instruiu várias emendas ao PLS nº 288/2013, depois aprovado no Senado e remetido à Câmara dos Deputados como Projeto de Lei (PL) nº 2516/2015.

As turbulências da política que redundaram no afastamento e *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, entre os meses de maio e junho de 2016, arrastaram a discussão parlamentar sobre o projeto de lei para migrações, finalmente levado ao plenário da Câmara em dezembro daquele ano, já sob a presidência de Michel Temer. Com o texto original modificado pelas emendas sugeridas a partir do anteprojeto da comissão de especialistas, o PL 2516/2015 retornou ao Senado e foi aprovado em abril de 2017.

Em 24 de maio de 2017, sob pressão de setores favoráveis e contrários ao texto legal, Michel Temer sancionou a nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017). Vetou, porém, 30 dispositivos da redação avalizada pelas duas casas do Congresso. Um dos vetos barrou a anistia que se propunha direcionada a migrantes com documentação irregular. Os vetos respondiam a demandas de grupos restricionistas que nas semanas anteriores organizaram manifestações de rua em São Paulo e Brasília contra a aprovação da lei. Num dos protestos, próximo ao escritório da Presidência da República na Avenida Paulista, distribuíram-se panfletos que acusavam a nova Lei de Migração de violar a soberania do Brasil e induzir o país ao risco de islamização. Em sentido inverso, também na Avenida Paulista, ativistas buscavam esclarecer dúvidas em torno da legislação migratória e em sua defesa (DELFIM, 2017).

A nova Lei de Migração abandonou o paradigma da segurança nacional ao adotar o respeito aos Direitos Humanos como definidor da ordem jurídica brasileira para as migrações internacionais. Noutras palavras, o ato de migrar passa a ser reconhecido no Brasil como um direito humano. Pressuposto e decorrência programática disso é o repúdio à xenofobia, tanto nas posturas públicas quanto nas ações da sociedade. A nova lei, como marco legal positivo, reforça garantias constitucionais de proteção a migrantes e esclarece a ilegalidade da deportação de pessoas com documentação incompleta ou irregular. Seu reflexo incide em políticas públicas e ações do Estado, inclusive relativas

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

a cidadãos do Mercosul, o que impediria, por exemplo, a deportação de migrantes venezuelanos, como chegou a ser proposto por setores contrários ao seu acolhimento em território brasileiro.

Os princípios adotados na nova Lei de Migração alinham-se aos da Constituição Federal de 1988 e aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. O migrante é considerado sujeito de direitos, com garantia de acesso ao devido processo legal, essencial àqueles ameaçados de deportação ou que se encontram nas zonas de fronteira, impedidos de entrar e circular livremente no país. A nova lei também prevê concessão de visto humanitário para migrantes que necessitam de acolhida especial, ampliando um instrumento que vinha sendo utilizado quase exclusivamente para migrantes haitianos.

Apesar dos pontos positivos da nova Lei de Migração, seu Decreto Regulamentador (Decreto nº 9.199 de 20.11.2017), promulgado seis meses após a norma principal ser sancionada, restabeleceu a tensão entre os dois paradigmas conceituais da política brasileira para as migrações: a defesa da segurança nacional como balizadora da ação do Estado frente aos migrantes *versus* respeito aos Direitos Humanos e definição do ato de emigrar como direito fundamental. O decreto postergou a regulamentação dos vistos humanitários, uma das medidas aguardadas, e burocratizou rotinas e procedimentos, além de outros aspectos contrários ao espírito facilitador da nova lei.

Os vetos presidenciais ao texto principal da nova Lei de Migração já haviam sinalizado para uma compreensão restritiva da livre circulação de pessoas. O Decreto Regulamentador, a seu turno, foi marcado pela falta de transparência, o que distinguiu sua elaboração do diálogo estabelecido com a sociedade civil. Apesar disso, a regulamentação da lei manteve o caráter não discriminatório do tratamento ao migrante. Com a Lei de Migração e seu Decreto Regulamentador, pela primeira vez desde a criação do Mercosul, o Brasil assegura coerência de suas normas internas com a

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

construção de uma governança migratória comunitária fundada no respeito aos direitos fundamentais.

A abertura de um processo eleitoral para a Presidência da República e a efetiva realização de eleições, em outubro de 2018, trouxe à tona para a sociedade brasileira o tema das migrações internacionais. A piora nas condições socioeconômicas da Venezuela e a fuga de milhares de pessoas para os países vizinhos tornaram-se um dos temas de política externa mais debatidos na campanha eleitoral. A chegada de migrantes e refugiados venezuelanos pela fronteira com o Estado de Roraima gerou episódios de xenofobia e ataques a migrantes, generalizando o debate. Um amplificador disso foi o contexto de crítica ao governo de Caracas reforçado pelo candidato vitorioso nas eleições, Jair Bolsonaro, e por partidários seus avessos a uma política migratória de abertura.

Os rumos das políticas de Bolsonaro acerca dos migrantes e das migrações ainda são uma incógnita, num cenário anterior à sua posse na Presidência da República. Seus posicionamentos sobre a matéria indicam restricionismo e pouca flexibilidade no tratamento dos fluxos contemporâneos que se dirigem ao Brasil. De todo modo, o respeito ao Estado de Direito condiciona o governante às leis, mas também possibilita sua interpretação quanto à aplicabilidade pelo governante.

Do ponto de vista internacional, a ausência de uma autoridade competente para regular as migrações deverá ser enfrentada nos próximos anos pelos movimentos de defesa dos direitos dos migrantes. Não há tratados que diretamente versem sobre os migrantes e as migrações, nem codificação aplicável mundialmente aos movimentos migratórios. Um dos maiores impulsos normativos sobre o assunto são as regulações regionais da União Europeia e do Mercosul. O único acordo de extensão global é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada em dezembro de 1990 pela Assembleia Geral da ONU. Seu texto não foi ratificado pelo Brasil, não obstante o

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

entendimento de que poderia ter sido aprovado na última década e meia. EUA, União Europeia, Canadá e Austrália tampouco o acataram. A Argentina é o único grande destino migratório da atualidade que o ratificou.

No Brasil, internamente, a superação do Estatuto do Estrangeiro e a vigência da nova Lei de Migração, com a respectiva mudança no paradigma securitário, é uma problemática que se insere nas contradições atuais da política brasileira. Talvez o tema principal não seja a dicotomia entre restrição seletiva e abertura humanitária, mas sim a fragmentação das regras e normas estabelecidas nos últimos anos acerca das migrações internacionais. Esse acervo normativo não é perfeitamente coerente nem articulado, menos ainda se considerados os cinco Estados-membros do Mercosul e seus particularismos em matéria de deslocamentos humanos. Outro dado relativo ao último período de nossa história foi a instituição de medidas circunstanciais, por vezes regradas em situação de emergência migratória, como a outorga de vistos humanitários exclusivamente para determinado grupo migrante.

Os desafios políticos existem e as dificuldades aqui apontadas não perfazem a totalidade do quadro migratório regional contemporâneo. A nova Lei de Migração é o passo recente mais importante para criar um sistema harmonioso para as migrações, compatível com a Constituição Federal de 1988 e os tratados ratificados por Brasília. É o enquadramento jurídico que parte significativa da sociedade brasileira desejou nas últimas três décadas. Uma sociedade, afinal, formada na maioria por descendentes de migrantes, tenham eles vindo de modo voluntário ou forçado. Com a nova Lei de Migração em vigor, o Mercosul poderá traçar caminhos assertivos sobre o trânsito e a fixação de cidadãos originários dos países do bloco. Assim, nessa antevéspera de um novo mandato presidencial – sem previsão de maiores revezes que ainda não ocorreram – registra-se um caminho aberto no Brasil e na América do Sul para uma governança migratória fundada na institucionalidade e no direito humano a migrar.

## REFERÊNCIAS:

ACOSTA, Carlos. **Mercosur: Integración formal o integración real?** Buenos Aires: Incasur, 1994.

AMORIM, Celso Luiz Nunes; PIMENTEL, Renata Prata Saint-Clair. “**Iniciativa das Américas – O Acordo do Jardim das Rosas**”. In: **60 Anos de Política Externa**. II Seminário Nacional. Programa de Política Internacional e Comparada/USP, 1991.

ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR. **Patria Grande. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria**. Buenos Aires: *Dirección Nacional de Migraciones. Informe Estadístico*, 2010. Disponível em:

[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Patria\\_Grande.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf) Último acesso em 06.11.2018.

BATALHA, Claudio. **O movimento operário na Primeira República**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BRASIL. **Estatuto do Estrangeiro**. Lei nº 6.815 de 19.08.1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm). Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 1.641, de 07.01.1907 (**Lei Adolfo Gordo**). Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html> Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 5.722, de 13.03.2006. Disponível em:

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO. Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**  
*José Sacchetta Ramos Mendes*

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm) Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_ Lei nº 11.961 de 02.07.2009. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm). Acesso em 20.10.2014.

\_\_\_\_\_ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Deputados e senadores manifestam preocupação com processo político no país vizinho.** In: Informativo da Câmara. Brasília, fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/clippings/bdclipingspeciais.html/2010-ce/ce-aprovacao-protocolo-de-adesao-da-venezuela-ao> Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Migrações internacionais e a Previdência Social.** Brasília: MPAS, 2006.

\_\_\_\_\_ **Previdência Social: Reflexões e Desafios.** Brasília: MPS, Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1a. ed., 2009.

\_\_\_\_\_ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comissão de Especialistas para Elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (Portaria nº 2.162/2013). **Anteprojeto.** Brasília, 2014. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf> Último acesso em 06.11.2018.

CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais e Direitos Humanos. Por um novo paradigma social internacional. Ecos do Brasil.** Global Commission on International Migration (GCIM). Regional Hearing for the Américas. Cidade do Mexico, Maio, 2005.

COSTA, Lúcia Cortes da; CERVI, Emerson Urizzi; MANDALOZZO, Silvana Souza. “Democracia e proteção social: possibilidades e contradições no Mercosul”. In: LUIZ, Danuta Cantoia (org.). **Sociedade Civil e democracia: expressões contemporâneas.** São Paulo: Veras Editora, 2010.

DELFIM, Rodrigo Borges. “Audiência pública na USP coleta sugestões para nova Lei de Migrações”. In: **MigraMundo**, 07.05.2014. Disponível em:

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO. Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

<https://migramundo.com/audiencia-publica-na-usp-coleta-sugestoes-para-nova-lei-de-migracoes/> Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_ “O que pessoas comuns pensam de ato anti-imigração na avenida Paulista?”. In: **MigraMundo**, 17.05.2017. Disponível em: <https://migramundo.com/o-que-pessoas-comuns-pensam-de-ato-anti-imigracao-na-avenida-paulista/> Último acesso em 06.11.2018.

GENEYRO, Rúben; MUÑOZ, Mariano. “Evolución del tratamiento de la tematica socio laboral. Enumeración y análisis del SGT n° 10/GMC Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. **Revista de Direito do Mercosul/Revista de Derecho del Mercosur**, n° 5, ano 2, Buenos Aires, Out. 1998, pp. 193-204.

HIRST, Mônica. “A dimensão política do Mercosul: especificidades nacionais, aspectos institucionais e actores sociais”. In: MARTINS, Guilherme d’Oliveira et al. (Orgs.). **Integração aberta: um projecto da União Europeia e do Mercosul**. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, 1995.

\_\_\_\_\_ **La participación de Brasil en el proceso del Mercosur. Evaluando costos y beneficios**. Buenos Aires: Flacso, 1992.

INCASUR. “**Migraciones laborales y libre circulación de trabajadores en el Mercosur.**” Notisur. Revista de la Cultura del Trabajo, año XIX, n° 47, Buenos Aires, 1994.

MANDRILE, Matteo. **El Corredor de Remesas Sur-Sur Argentina-Bolivia**. Buenos Aires: OIM. Oficina Regional para a América del Sur, 2013.

MARIANO, Karina Lilia Paquarello. **A participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2001)**. São Paulo: Editora da Unesp, 2011.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO. Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**  
*José Sacchetta Ramos Mendes*

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Disponível em:

[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1270491919.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf) Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_  
Grupo Mercado Comum. **Resolução nº 02/91. Controle de fronteiras**. Disponível em: [http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res\\_02\\_91.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res_02_91.htm). Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_  
GMC **Resolução nº 08/91. Pontos de fronteira**. Disponível em: [http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res\\_08\\_94.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res_08_94.htm). Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_  
**Protocolo de Ouro Preto Adicional ao Tratado de Assunção**, de 17.12.1994. Disponível em:

[http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto\\_PT.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf). Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_  
**Acordo Multilateral de Seguridade Social**, de 15.12.1997. In: BRASIL. Decreto nº 5.722, de 13.03.2006. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm). Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_  
MERCOSUL. **Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios**. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1> Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_  
**Atas das Reuniões dos Ministros do Interior do Mercosul e outros documentos das comissões**. Disponível em:

[http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/portugues/pdf/memoria\\_institucional.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/pdf/memoria_institucional.pdf) Último acesso em 06.11.2018.

\_\_\_\_\_  
**Acordo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile**. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/acordos->

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO.**

**Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

[mercosul/Anexo%20Dec.%20Leg.%20568%202010%20Acordo%20Trafico%20Illicito%20de%20Imigrantes%20Mercosul%20Chile%20Bolivia.pdf](http://mercosul/Anexo%20Dec.%20Leg.%20568%202010%20Acordo%20Trafico%20Illicito%20de%20Imigrantes%20Mercosul%20Chile%20Bolivia.pdf)

Último acesso em 06.11.2018.

MONTE, Deborah Silva; ANASTASIA, Fátima. **Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico**. In: Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 62, p. 11-36, jun. 2017. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n62/0104-4478-rsocp-25-62-0011.pdf> Último acesso em 30.11.2018.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Panorama Migratorio de América del Sur 2012**. Buenos Aires: OIM. Oficina Regional para a América del Sur, 2012.

\_\_\_\_\_ **Integración y migraciones. El tratamamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina**. Quadernos Migratorios nº 3. Buenos Aires, OIM, 2012.

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. “Aplicabilidade da Declaração Sócio-Laboral do Mercosul nos Estados Partes”. In: STF.jus. Palestra. s/d.

Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/peduzzi.pdf> Último acesso em 06.11.2018.

SANAHUJA, José Antonio. “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”. In: LANEYDI MARTÍNEZ, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.). **Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe**, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, nº 7, pp. 11-54, 2008-2009.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO. Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**  
*José Sacchetta Ramos Mendes*

ROCHA, Maria Elizabeth; DOMINGUES, Leyza; RIBEIRO, Elisa de Sousa. “A adesão da Venezuela ao Mercosul O manifesto da expansão integracionista”. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 45 n. 177 jan./mar. 2008, pp. 7-18.

SOARES FILHO, José. “Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução”. In: **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, Ano XIII, nº 46, pp. 21-38, jul./set. 2009.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**, de 13.12.2007.

Disponível em:

[https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf)

Último acesso em 06.11.2018.

VENTURA, Deisy. “Qual a política migratória do Brasil?” In: **Le Monde Diplomatique – Brasil**, 07.03.2012. Disponível em:

<https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1121> Último acesso em

06.11.2018.

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado no âmbito do projeto de pesquisa “Entre a África e a América do Sul: desafios do Brasil na Cooperação Sul-Sul”, em desenvolvimento no Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo), da Universidade Federal da Bahia, com recurso do CNPq, edital universal 2016. Versão resumida preliminar e balizada até 2014 foi apresentada no livro “O Brasil na cooperação Sul-Sul. Dilemas e desafios na América do Sul”. Salvador: EDUFBA, 2015. O presente artigo estende a pesquisa até 2018, já no contexto da crise migratória da Venezuela e após a aprovação pelo Brasil de sua nova Lei de Migração.

R. METAXY, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.140-180, 2019. **ENSAIO. Deslocamentos regionais contemporâneos e a legislação do Mercosul: dilemas de uma ordem migratória em crise.**

*José Sacchetta Ramos Mendes*