



MOBILIDADE HUMANA E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MIGRANTE INTRARREGIONAL NA COMUNIDADE ANDINA E NO MERCOSUL

HUMAN MOBILITY AND REGIONAL INTEGRATION IN SOUTH AMERICA: THE LEGAL PROTECTION OF THE INTRAREGIONAL MIGRANT IN THE ANDEAN COMMUNITY AND IN THE MERCOSUR

Ana Carolina Serro Polita¹

RESUMO: Esta pesquisa reflete sobre como os processos de integração regional no contexto sul-americano desenvolvem políticas e atos jurídicos direcionados aos migrantes intrarregionais. O problema de pesquisa que norteia o trabalho é qual a proteção jurídica dada aos imigrantes intrarregionais pelos atos normativos dos processos de integração regional da Comunidade Andina (CAN) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Para tanto, o trabalho está dividido em duas partes. A primeira seção analisa as cartas constitutivas e os atos jurídicos mais significativos em matéria migratória em cada processo de integração regional. A segunda seção, por sua vez, busca compreender os avanços e limites das práticas integracionistas voltadas aos fluxos intrarregionais. A pesquisa, assim, pondera sobre as possibilidades de a integração regional configurar um espaço na América do Sul para responder aos desafios suscitados pelos fluxos migratórios.

Palavras-chave: Comunidade Andina. Integração Regional. Mobilidade Humana. Mercosul. Proteção Jurídica.

ABSTRACT: This research studies how the processes of regional integration in the South American context develop policies and legal acts directed at intraregional migrants. The research problem that guides the work is what legal protection is given to intraregional immigrants by the normative acts of integration processes of the Andean Community (CAN) and the Southern Common Market (MERCOSUR). Therefore, the work is divided into two parts. The first section analyzes the

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e graduanda do 10º semestre de Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). anaserropolita@gmail.com.



constitutive letters and the most significant legal acts in migratory matters in each regional integration process. The second section, on other hand, seeks to understand the advances and limits of integrationist practices focused on intraregional flows. The research, thus, considers the possibilities of regional integration to create a space in South America to respond to the challenges posed by migratory flows.

Keywords: Andean Community. Human Mobility. Legal Protection. Mercosur. Regional Integration.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Mais do que uma questão histórica, a mobilidade humana sempre esteve revestida de complexidade e heterogeneidade. Os fluxos humanos, suas rotas, motivações e impactos transformam-se na medida em que as sociedades e as necessidades humanas mudam. Cada região do globo apresenta peculiaridades distintas relativas à mobilidade humana e, da mesma forma, demandam políticas e arranjos distintos.

Em meio aos desafios suscitados pelos fluxos migratórios no cenário global, os espaços políticos regionais surgem como alternativa para pensar políticas migratórias. Os espaços de diálogo regionais possibilitam a interação próxima entre os diversos atores e atentam para as configurações específicas de cada região. Além disso, favorecem a construção de normatividades que conciliam as lógicas de cada Estado parte e buscam a transformação do imigrante em um sujeito de direitos.

Frente a esse cenário, cabe perquirir, por meio do presente estudo, qual a proteção jurídica dada aos imigrantes intrarregionais pelos atos normativos dos processos de integração na América do Sul, quais sejam, a Comunidade Andina (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O objetivo da pesquisa é analisar, a partir das cartas constitutivas e dos atos jurídicos relativos à mobilidade humana, a proteção jurídica dada ao imigrante intrarregional, bem como os avanços e limitações da política migratória desenvolvida.

Dessa forma, como método de abordagem utilizou-se o indutivo, uma vez que se parte de uma conexão ascendente, analisando as particularidades das normatividades dos processos de integração regional para, posteriormente, obter



conclusões sobre o cenário do migrante intrarregional na América do Sul. Como método de procedimento adotou-se o monográfico, visto que é realizada uma análise de casos específicos a fim de obter generalidades.

Ademais, para uma melhor compreensão do tema, o presente artigo foi dividido em dois capítulos. O primeiro capítulo analisa o tratado constitutivo e os atos normativos mais significativos relativos à imigração intrarregional no MERCOSUL e na Comunidade Andina. Já no segundo capítulo se examina em que medida essas normatividades protegem juridicamente o imigrante intrarregional, e quais os avanços e os limites das práticas integracionistas.

1. O IMIGRANTE NOS ATOS NORMATIVOS DO MERCADO COMUM DO SUL E DA COMUNIDADE ANDINA

1.1 Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Com a Bolívia em processo de adesão desde 2012, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e, desde 2012, Venezuela, que, contudo, se encontra suspensa por violação do Protocolo de Adesão e da Cláusula Democrática do Bloco (RIBEIRO; GONTIJO; SANTOS, 2018, p. 294-295). A entidade é resultado de diversos acordos firmados entre Brasil e Argentina na década de 1980, culminando com a criação do bloco em 1991.

A carta constitutiva do MERCOSUL, assinada em 1991, denominada Tratado de Assunção, não concedeu espaço para a dimensão social da integração. Embora o texto legal mencione a justiça social e a qualidade de vida como pressupostos para o desenvolvimento do tratado, nenhum capítulo ou artigo abarca questões de cunho social, como a mobilidade humana (OIM, 2012, p. 94).

Em relação à migração, a livre circulação prevista no art. 1º abrange apenas bens, serviços e fatores de produção (MERCOSUL, 1991). Mesmo ao determinar os objetivos econômico-comerciais da integração, o Tratado de Assunção não faz menção aos fluxos migratórios e seus impactos econômicos em termos laborais (MENDES, 2012, p. 83-84). Além disso, entre os 10 subgrupos de trabalho no âmbito do Grupo Mercado Comum (GMC), listados no Anexo V do tratado, nenhum se vincula à perspectiva social do processo de integração.



Ainda em 1991, o GMC criou um novo subgrupo de trabalho mercosulino, intitulado de “Assuntos Trabalhistas”. Após, com a Resolução 11 de 1992 alterou-se a denominação para Subgrupo 11 - Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

É possível considerar esse subgrupo como um dos primeiros espaços para o desenvolvimento de debates sobre políticas sociais regionais, embora sob o enfoque laboral (OIM, 2012, p. 94). O subgrupo reunia, principalmente, representantes dos Ministérios de Trabalho dos Estados membros do bloco regional (OIM, 2012, p. 95). Ressalta-se, contudo, que entre os objetivos do subgrupo não havia qualquer fim voltado para questões relacionadas à migração regional, nem para o diálogo entre as legislações migratórias nacionais (MENDES, 2016, p. 84).

Em 1994, os países membros aprovaram o protocolo adicional ao Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto. Com foco na estruturação institucional do bloco, o protocolo representou o primeiro passo em direção ao desenvolvimento de normativas sociais regionais.

A partir do seu art.1º, inciso V, foi criado o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). De acordo com o art. 28, o FCES é um “órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte” (MERCOSUL, 1994, p. 6).

Posteriormente, com a Decisão 19 de 1997 (MERCOSUL, 1997), surge o Acordo Multilateral de Seguridade Social, constituindo um marco jurídico laboral e previdenciário na legislação do MERCOSUL. Esse acordo reconhece, em teoria, aos trabalhadores migrantes dos países membros do bloco e aos seus familiares todos os direitos e obrigações previdenciárias estabelecidas pelo ordenamento jurídico de cada país (OIM, 2012, p. 95).

O objetivo central do documento é possibilitar que as contribuições previdenciárias dos trabalhadores migrantes em países distintos do MERCOSUL possam ser cumuladas para fins de aposentadoria por idade, por invalidez ou pensão por morte (MTE, 2010, p. 19). Segundo a Cartilha de 2010 desenvolvida pelo Ministério de Trabalho e Emprego (MTE) no Brasil (MTE, 2010, p. 19), “significa que o trabalhador poderá somar os diversos períodos de contribuição efetuados e certificados pela autoridade competente [...] dos Estados Partes”.



Todavia, o art. 2º esclarece que os direitos e obrigações reconhecidos aos migrantes provêm da legislação interna de cada país, bem como os trâmites administrativos, que dependem exclusivamente dos Estados (MENDES, 2016, p. 86). Assim, a decisão sobre o deferimento ou não dos pedidos de benefícios dos migrantes depende das autoridades nacionais de cada país. Para mais, embora o acordo seja datado de 1997, a ratificação multilateral transcorreu até 2005, quando o Paraguai internalizou o acordo (MENDES, 2016, p. 86).

A despeito disso, se o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto deixaram lacunas sobre a dimensão social da integração, a Declaração Sociolaboral dos Chefes de Estado dos países membros do MERCOSUL, de 1998, buscou preenchê-las (MERCOSUL, 1998). Com ênfase nos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores mercosulinos, esse documento estabelece a não discriminação e a igualdade como princípios norteadores da integração em termos sociolaborais (OIM, 2012, p. 96).

Pertinente aos trabalhadores migrantes, o art. 4º da declaração pontua o acesso à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições em relação aos trabalhadores nacionais. Caberá aos Estados partes, no entanto,

[...] 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. (MERCOSUL, 1998, p. 4).

Já a partir da década de 2000, surgem instrumentos voltados para o controle e regularização do trânsito e permanência dos migrantes (MENDES, 2016, p. 88). O primeiro deles, o Acordo sobre Regularização Migratória Interna, de 2002, em seu art. 1º, prevê que “os nacionais de um Estado Parte que se encontrem em território de outro Estado parte, poderão efetuar a tramitação migratória de sua residência neste último, sem necessidade de sair do mesmo” (MERCOSUL, 2002a, p. 1). Por outro lado, a concessão de residência aos migrantes permanentes ou não, de acordo com o art. 3º, depende dos trâmites nacionais estabelecidos na legislação interna e não de eventuais políticas migratórias desenvolvidas regionalmente (MERCOSUL, 2002a).

Em seguida à tal aprovação, instituiu-se o Acordo sobre Residência, em 2002. Esse documento configura um dos precedentes para a livre residência na



América do Sul (MENDES, 2016, p. 88) e determina diretrizes comuns para procedimentos em termos de residência (OIM, 2012, p. 98).

A residência de nacionais de países do MERCOSUL em outros países do bloco, segundo o art. 1º, depende da comprovação da nacionalidade, independentemente se o indivíduo já se encontra residindo no país ou não (MERCOSUL, 2002b). As normas previstas fundamentam-se no princípio da igualdade em relação aos nacionais dos Estados e preveem a aplicação da norma mais benéfica aos migrantes (MERCOSUL, 2002b).

Com base no art. 3º, a condição do migrante no país em que estabelecerá a residência não constitui um critério para fins de análise da concessão de residência, ou seja, a irregularidade do migrante não impede o acesso ao direito de residência. Porém, além da nacionalidade, outros requisitos são avaliados para a outorga da residência.

O Acordo inclui a “possibilidade” de outorga de uma residência temporária de até dois anos, mediante, “tão somente”, a prova de sua nacionalidade, passaporte ou ID, declaração negativa de antecedentes judiciais e/ou penais no país de origem, de residência comprovada nos últimos cinco anos, declaração de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais, certificado médico, caso exigido pela legislação interna dos países e pagamento de taxa de serviço (artigo 4º). (REDIN, 2012, p. 358).

Após dois anos da concessão da residência temporária, o trabalhador migrante poderá solicitar a residência permanente até 90 dias anteriores à expiração da residência temporária (MTE, 2010, p. 22). Deverá, consoante o art. 5º do acordo, apresentar certidão de residência, passaporte ou documento de identidade, antecedentes judiciais e/ou penais e ou policiais, bem como comprovar meios de subsistência lícitos. Outrossim, em ambas as etapas é obrigatório o pagamento de taxas de serviço para os trâmites exigidos.

Merece destaque, ademais, a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios (MERCOSUL, 2004), aprovada em 2004, cuja função é ampliar os princípios introduzidos pela Declaração Sociolaboral de 1998 e apresentar 14 proposições sobre cooperação regional, respeito aos direitos humanos e às convenções internacionais, combate ao tráfico ilícito de migrantes, condenação da xenofobia, entre outras medidas. Outro instrumento significativo para a compreensão das políticas migratórias pensadas em nível regional é o Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, fruto da Decisão 64 de 2010



(OIM, 2012, p. 101). Segundo o art. 2º, esse documento constitui-se de um plano de ação, com duração de até 10 anos,

[...] integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada:

- Implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região
- Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL
- Igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. (MERCOSUL, 2010, p. 1-2).

Além disso, o art. 3º desse documento estabelece 10 elementos vinculados às migrações a serem considerados pelos países membros para a concretização das ações, como a circulação de pessoas, fronteiras, identificação, trabalho e emprego, previdência social, entre outros (MERCOSUL, 2010). Observa-se, entretanto, que a amplitude e a reduzida especificidade das ações propostas no plano podem caracterizar obstáculos para a sua efetiva concretização.

1.2. Comunidade Andina (CAN)

Após a saída do Chile em 1977 e da Venezuela em 2006, hoje a Comunidade Andina (CAN) é formada pelos países da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Oriunda do Pacto Andino firmado em 1969, a CAN surgiu em 1996, munida do espírito de renovação e superação dos impasses que dificultavam a integração na região. Para Maira (2010, p. 208, tradução livre), desde o início, “o entendimento andino experimentou altos e baixos que apenas se superaram com a criação da Comunidade Andina de Nações (CAN) em 1996”.

O processo de integração na sub-região andina orientou-se, desde suas origens, pela busca de uma efetiva integração de caráter econômico. Dentre os 20 capítulos que integram a carta constitutiva do bloco, denominada Acordo de Cartagena, apenas um abarca a ótica social da integração, intitulado de “Cooperação Econômica e Social” (CAN, 1969).

Verifica-se, assim, que o Acordo de Cartagena, assinado em 1969, vinculou a perspectiva social a questões econômicas desde o princípio da integração na região (CAN, 1969). A inclusão desse tema na carta constitutiva, todavia, constitui



a base para o posterior desenvolvimento de ações de cooperação social em diversos âmbitos, como em matéria migratória. Segundo o art. 121 da Carta:

Artigo 121. Os Países Membros podem empreender programas e ações na área da cooperação econômica e social, que devem ser celebrados no âmbito da Comissão e se limitaram aos poderes estabelecidos no presente Acordo. (CAN, 1969, p. 33, tradução livre)².

Para Pizarro (2008, p. 75), a inserção da cooperação social no tratado constitutivo do grupo representa uma escolha deliberada dos países constituintes do bloco regional. Sinaliza a preocupação pela incorporação de objetivos de cunho social, porém, dialogando com finalidades econômicas.

Uma das características centrais da carta constitutiva da CAN é a busca pela institucionalidade e pela conformação de um ordenamento jurídico com normas supranacionais (OIM, 2012, p. 87). Para tanto, o tratado prevê que o Conselho de Ministros das Relações Exteriores e a Comissão Andina promulgarão decisões, consideradas obrigatórias e de aplicação imediata em todos os países-parte (OIM, 2012, p. 87). É a partir de tais decisões que o ordenamento regional andino sobre migração se desenvolverá.

Apesar de o Acordo de Cartagena silenciar sobre a mobilidade humana e, até a década de 1990, a legislação regional não ter avançado na temática, a Ata da Paz assinalou os novos rumos normativos da migração na região andina (MENDES, 2016, p. 80). Foi a primeira manifestação dos países membros para facilitar os fluxos migratórios entre os territórios (OIM, 2012, p. 88).

Posteriormente, com a Diretriz Presidencial nº 7 (CAN, 1990), os Estados da CAN concordaram em suprimir a exigência de visto para o trânsito de pessoas nacionais dos países do bloco, procedendo em prol do desenvolvimento de políticas migratórias intrarregionais.

7. Supressão de vistos para nacionais andinos

Com o propósito de superar barreiras para o trânsito fluído dos nacionais da Sub-região, acordam em eliminar, em um prazo não maior de seis meses, o requisito de visto aos nacionais dos Países Membros para permanências de até 90 dias. Também, acordam em promover o estabelecimento de um sistema andino de informação e controle da

² Original: “Artículo 121. Los Países Miembros podrán emprender programas y acciones en el área de cooperación económica y social, que deberán ser concertados en el seno de la Comisión y se circunscribirán a las competencias que establece el presente Acuerdo”. (CAN, 1969, p. 33).



migração, que facilite o trânsito e a permanência dos cidadãos andinos na Sub-região. (CAN, 1990, p. 4-5, tradução livre)³.

Em complemento às propostas da Ata da Paz, a CAN implantou, em 1996, a primeira ferramenta migratória do bloco regional. Com a Decisão 397 (CAN, 1996), foi criado o Cartão Andino de Migração, um documento de uso obrigatório para o trânsito de pessoas nacionais do bloco no território dos países membros (MENDES, 2016, p. 80). A finalidade dessa decisão era homogeneizar e facilitar o controle migratório de entrada e saída de nacionais do bloco pelos Estados-membros. Ainda, buscava desenvolver um sistema de dados estatísticos sobre a migração intra-bloco para fins securitários nacionais (MENDES, 2016, p. 81).

Destaca-se que a apresentação obrigatória do cartão “não excluía apresentação de passaporte, visto ou outro documento de viagem previstos nas normas nacionais ou comunitárias e nos convênios bilaterais vigentes” (CAN, 1996, p. 1, tradução livre)⁴. Ou seja, o poder discricionário das políticas e normativas nacionais permanecia presente.

Adiante, visando estimular a integração física dos países, prevista no capítulo XIII do Acordo de Cartagena (CAN, 1969), o processo de integração andino implantou as Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF), em 2001. A Decisão 501 consiste em um plano regional para o desenvolvimento em diversas frentes das regiões fronteiriças entre os países (CAN, 2001a).

Esse plano abarca cinco dimensões de desenvolvimento: social, econômico, institucional, da sustentabilidade ambiental e da integração (CAN, 2001a). A dimensão de desenvolvimento da integração engloba a questão da mobilidade humana fronteiriça, buscando incentivar o “livre trânsito de pessoas, veículos, mercadorias e serviços, assim como harmonizar e simplificar os procedimentos migratórios, aduaneiros e fito/zoosanitários” (CAN, 2001a, p. 2, tradução livre)⁵.

³ Original: “7. Supresion de visas para nacionales andinos. Con el propósito de superar barreras para el tránsito fluido de los nacionales de la Subregión, acuerdan eliminar, en un plazo no mayor de seis meses, el requisito de visas a los nacionales de los Países Miembros para permanencias hasta de 90 días. Asimismo, acuerdan promover el establecimiento de un sistema andino de información y control de migración, que facilite el tránsito y la permanencia de los ciudadanos andinos en la Subregión”. (CAN, 1990, p. 4-5).

⁴ Original: “[...] no excluye la presentación del pasaporte, visa u otro documento de viaje previstos en las normas nacionales o comunitarias y en los convenios bilaterales vigentes”. (CAN, 1996, p. 1).

⁵ Original: “[...] libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios”. (CAN, 2001c, p.2).



Ainda em 2001, a Decisão 502 estabeleceu a criação dos Centros Binacionais de Atenção em Fronteira, destinados a realizar um controle integrado do fluxo de pessoas, mercadorias e veículos (CAN, 2001b). Os problemas não solucionados pelos instrumentos migratórios regionais até então instituídos passaram a receber maior atenção desses centros, como a duplicidade de trâmites e registros dos migrantes (MENDES, 2016, p. 81).

Com a proibição da exigência de vistos e a apresentação obrigatória apenas do Cartão Andino de Migração, a Decisão 503, de 2001, buscou simplificar o controle do trânsito de nacionais entre os Estados-membros da CAN (CAN, 2001c). Os documentos de identificação nacional de cada país do bloco foram reconhecidos como os únicos requisitos para transitar pelos países, dispensando a apresentação de outros documentos (OIM, 2012, p. 90).

Aplica-se essa decisão igualmente aos turistas que permanecerem viajando para países do bloco por até 90 dias (CAN, 2008, p. 2), prorrogáveis uma vez por igual período. O documento de identificação nacional é “reconhecido para todos os efeitos civis e migratórios, incluindo trâmites judiciais e administrativos” (CAN, 2008, p. 2, tradução livre)⁶.

Sucessivamente, a Decisão 545, de 2003, mudou a perspectiva, evidenciando o início de uma política migratória regional voltada para o gerenciamento das migrações laborais e de longa duração (OIM, 2012, p. 91). A partir dessa decisão cria-se o Instrumento Andino de Migração Laboral, que reúne uma série de normativas para incentivar a livre mobilidade e permanência com fins laborais (CAN, 2003a). Para tanto, em seu art. 4, a decisão 545 classifica os trabalhadores migrantes andinos em quatro categorias: trabalhador de deslocamento individual, de empresa, de temporada e fronteiriço (CAN, 2003a).

A Decisão 583, de 2004, também contribuiu para o desenvolvimento de uma política de gerência sob o trabalho e a seguridade social dos migrantes andinos de longa duração ou permanentes (CAN, 2004a). O Instrumento Andino de Seguridade Social pretende, em tese, garantir a igualdade de tratamento, o direito à aposentadoria, os direitos adquiridos no país de origem e o direito à filiação aos sistemas de seguridade social (CAN, 2008, p. 5).

⁶ Original: “[...] reconocido para todos los efectos civiles y migratorios, incluyendo trámites judiciales y administrativos”. (CAN, 2008, p. 2).



Observa-se que a aplicabilidade efetiva dos direitos previstos nessa decisão, todavia, é afetada pela falta de regulamentação (MENDES, 2016, p. 83). Apesar de prever em seu art. 11 a criação de um Comitê Andino de Autoridades em Seguridade Social para coordenar a aplicação do Instrumento Andino de Seguridade Social, “ainda não há regulamentação para a decisão, o que demonstra que, embora haja alguma disposição, não foi alcançada a institucionalização dos mecanismos que permitam sua correta aplicação” (OIM, 2012, p. 91, tradução livre)⁷.

Após, aliada aos instrumentos criados pelas decisões 545 e 583 no âmbito das migrações laborais, a Decisão 584 criou o Instrumento Andino de Seguridade e Saúde no Trabalho em 2004 (CAN, 2004b). As normas previstas na Decisão possuem o objetivo de:

[...] promover e regular as ações que devem ser desenvolvidas nos centros de trabalho dos Países Membros para diminuir ou eliminar os danos à saúde do trabalhador, mediante a aplicação de medidas de controle e o desenvolvimento das atividades necessárias para a prevenção dos riscos derivados do trabalho. (CAN, 2004b, p. 4, tradução livre)⁸.

Integrando o rol de garantias ao trabalho e seguridade social do migrante laboral, esse instrumento desenvolve, em princípio, uma política de prevenção de riscos e de proteção à saúde do trabalhador, estabelecendo as obrigações dos empregadores e as possíveis sanções a serem implantadas pelos países (CAN, 2004b). Diversamente dos dois instrumentos analisados anteriormente, a Resolução 957 de 2005 regulamentou as normativas presentes na Decisão 584 (CAN, 2008, p. 5).

Em seguida, a Decisão 504 estabeleceu o Passaporte Andino como passaporte único para ser utilizado por todos os nacionais de países do bloco e a Decisão 548, de 2003, ampliou a proteção e assistência consular dos Estados-membros aos seus nacionais no espaço extracomunitário (MENDES, 2016, p. 81-82). Em termos gerais, a Decisão 548 possibilita que nacionais de países da CAN

⁷ Original: [...] aún no se ha reglamentado la decisión, lo que demuestra que pese a que existe cierta voluntad no se ha logrado la institucionalización de los mecanismos que permitan su correcta puesta en marcha”. (OIM, 2012, p. 91).

⁸ Original: “[...] promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo”. (CAN, 2004b, p. 4).



que migrem para países sem representação diplomática de seu país de origem recebam proteção e auxílio da representação diplomática de todo e qualquer país da CAN (OIM, 2012, p. 92).

Denota-se que, com a adoção do Passaporte Andino, a CAN desperta para a elaboração de políticas de proteção e assistência consular aos migrantes oriundos de países do espaço de integração andina (CAN, 2001d). Embora o Passaporte Andino e o Mecanismo Andino de Cooperação em Matéria de Assistência e Proteção Consular e Assuntos Migratórios (CAN, 2003b) não possuam enfoque exclusivo nas migrações intrarregionais, ambos constituem normativas substanciais para a compreensão da política migratória regional na sub-região andina.

Por fim, outro instrumento que merece atenção é a Ata da Paz, instituída em 1990, que, além de tratar da supressão de vistos para nacionais andinos, estabeleceu 20 diretrizes presidenciais e diversas ações a serem adotadas para aprofundar a integração regional em diferentes âmbitos. E, da necessidade de facilitar a gestão da mobilidade humana e desenvolver um sistema andino de controle migratório, metas já previstas na Diretriz Presidencial nº 7 da Ata da Paz (CAN, 1990), a decisão 471 de 1999 criou o Comitê Andino de Autoridades de Migração (CAAM) (CAN, 1999). O CAAM surge, nessa senda, “como um organismo técnico a nível comunitário que será responsável pela discussão de propostas técnicas e por garantir o cumprimento das Decisões e Resoluções aprovadas sobre migração” (OIM, 2012, p. 88, tradução livre)⁹.

Adiante, outros encontros entre autoridades políticas dos Estados-membros da CAN reforçaram o debate iniciado pelo CAAM sobre uma política migratória comum. Entre 2008 e 2009, no âmbito do Foro Andino sobre Migrações, surge o Plano Andino de Desenvolvimento Humano para as Migrações (PADHM) (OIM, 2012, p. 89). O PADHM, ainda em análise pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores da CAN, posiciona os direitos humanos como perspectiva central para a gestão dos fluxos migratórios regionais, configurando um dos desafios centrais da agenda migratória andina (OIM, 2012, p. 89).

⁹ Original: “[...] organismo técnico a nivel comunitario que se encargue de discutir propuestas técnicas y velar por el cumplimiento de las Decisiones y Resoluciones que se adopten en materia de migraciones”. (CAN, 2012, p. 88).



2. OS AVANÇOS E LIMITES DAS PRÁTICAS INTEGRACIONISTAS PARA PROTEÇÃO JURÍDICA DO MIGRANTE INTRARREGIONAL

Da análise realizada anteriormente, observa-se que as políticas migratórias desenvolvidas no âmbito do MERCOSUL, até o momento, vinculam-se, principalmente, aos interesses sociolaborais da agenda político-econômica de cada país membro. Embora representem, em parte, avanços em relação ao silêncio da carta constitutiva e do protocolo adicional, a aplicabilidade dos atos normativos permanece condicionada à internalização dos ordenamentos jurídicos nacionais. Para Redin (2012, p. 359), “todo o acordo está fortemente pautado pelo poder discricionário dos Estados, ou seja, o ingresso e permanência ainda é critério de interesse nacional, não garantindo direito subjetivo à pessoa do imigrante”.

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), por exemplo, abriu espaço para a participação de entidades sociais que impulsionem o debate sobre políticas regionais sociais, especialmente sobre migração (MENDES, 2016, p. 84). Contudo, o caráter meramente consultivo do órgão afasta a possibilidade de vinculação de suas decisões sobre os Estados (MENDES, 2016, p. 84).

Quanto à Declaração Sociolaboral, denota-se a liberdade dada aos Estados para desenvolverem medidas de proteção aos migrantes laborais, uma vez que a declaração apenas reconhece princípios propositivos. Silencia-se sobre ações concretas a serem implantadas, bem como prazos para cumprimento e possibilidades de sanções em casos de desrespeito a esses princípios. Outra fragilidade do documento refere-se “à defesa de interesses setoriais, reservas corporativas e exigências de conselhos profissionais articulados nacionalmente, pretensamente para proteger seu mercado laboral” (MENDES, 2016, p. 87).

Em relação ao Acordo sobre Residência, ao contrário do disposto no art. 1º, a concessão da residência temporária ou permanente não depende única e exclusivamente da nacionalidade do migrante. Uma série de requisitos decorrentes da lógica de segurança e cidadania nacional condiciona o direito à residência. O acordo permite a residência, mas a interpretação e aplicação dos procedimentos previstos fundamentam-se na legislação vigente no país, como previsto no art. 13 (MERCOSUL, 2002b). A livre residência aproxima-se mais de



uma promessa a ser implementada e distancia-se da proteção jurídica disposta no texto legal.

Deveras, a migração intrarregional na sub-região sul da América Latina subsiste, essencialmente, como objeto das agendas nacionais e não como parte do processo de integração regional (REDIN, 2013, p. 135). Indicativo desse cenário é a morosidade na ratificação multilateral dos acordos aprovados no MERCOSUL, dado que cada país possui um sistema de incorporação de tratados internacionais próprio e com ritmos particulares.

É inevitável, portanto, que os fluxos migratórios intrarregionais nessa região recebam atenção e acolhimento em níveis desiguais, de acordo com as políticas desenvolvidas por cada Estado membro (MENDES, 2016, p. 90). Nesse viés, o Estatuto da Cidadania é uma iniciativa significativa na busca pela construção de uma política regional comum. No entanto, depois de transcorrido metade do prazo estipulado para sua concretização, o plano de ações enfraquece frente aos impasses da integração mercosulina (MENDES, 2016, p. 90).

No que tange à Comunidade Andina, embora a Ata da Paz tenha aberto os caminhos na CAN para pensar políticas migratórias, as Decisões aprovadas a partir da década de 2000 foram as normativas responsáveis por arquitetar o cenário para o desenvolvimento de uma legislação migratória regional. A ênfase inicial dos documentos aprovados, entretanto, estava na facilitação e aprimoramento do controle da circulação de pessoas pelo espaço comunitário andino e não na livre mobilidade (REDIN, 2013, p. 135).

Imperioso ressaltar que as medidas voltadas para a identificação dos migrantes e a criação de zonas de assistência fronteiriça ampliaram “o controle e vigilância sobre os deslocamentos, com informatização de dados e unificação de procedimentos” (MENDES, 2016, p. 82). Observa-se, por conseguinte, a influência dos interesses nacionais em termos de cidadania e nacionalidade na formulação de normativas regionais.

Com a Decisão 545 de 2003, a ótica migratória regional direciona-se para a proteção das migrações laborais, sobretudo as de longa duração ou permanentes. Objetiva-se proteger o trabalho e a seguridade social dos migrantes, aliando as políticas migratórias aos fins econômicos da integração, como a aproximação de mercados e a cooperação comercial-econômica. Entre as fragilidades dos instrumentos desenvolvidos sob esse prisma está a ausência de consultas



públicas, em especial a grupos de representantes de trabalhadores migrantes (MENDES, 2016, p. 82).

Além disso, embora essa normativa determine disposições comuns a todos os migrantes laborais, a distinção entre os migrantes laborais “provoca o efeito contrário de restringir o exercício de direitos” (MENDES, 2016, p. 82). Ademais, a regulamentação de garantias e direitos dispostos na decisão dependem de ações concretas dos Estados-membros, prejudicando o alcance de resultados regionais significativos (MENDES, 2016, p. 82-83). O foco exclusivo nas migrações laborais expressa, ainda, a preocupação com o viés econômico da mobilidade humana (REDIN, 2013, p. 166).

Quanto aos demais instrumentos, verifica-se que a regulamentação das normas não garante a efetiva aplicabilidade, uma vez que o constrangimento e cerceamentos por parte das legislações e políticas nacionais se mantêm. O CAAM, por exemplo, embora constitua um órgão exclusivo para tutelar as Decisões em vigência e coordenar ações em busca de uma legislação migratória comum, constata-se que os pareceres emitidos em suas reuniões possuem um caráter unicamente propositivo, isto é, não vinculante (MENDES, 2016, p. 5).

Outrossim, ressalta-se que as alterações institucionais no seio do bloco regional e a instabilidade interna de Estados-membros também configuram obstáculos para pensar e dialogar conjuntamente políticas migratórias, a exemplo da saída da Venezuela da CAN em 2006 (MENDES, 2016, p. 78). Tendo em vista que um dos principais corredores de circulação intrarregionais no continente localiza-se entre a Venezuela e Colômbia (CEPAL, 2014, p. 27), a retirada da Venezuela afastou a possibilidade de políticas regionais voltadas para o trânsito de pessoas entre os dois países.

Nesse viés, em informe sobre as migrações na América do Sul de 2012, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) pontua

[...] que grande parte das iniciativas a que se comprometerem os países não foram completamente implementadas. Desta maneira, observa-se que, embora exista vontade política, com objetivos em longo prazo, para construir uma política migratória comum, todavia, não há mecanismos operacionais que permitam a institucionalização necessária para alcançar um maior benefício para a cidadania. (OIM, 2012, p. 93, tradução livre)¹⁰.

¹⁰ Original: “[...] que gran parte de las iniciativas a las que se comprometen los países no han logrado ser completamente implementadas. De esta manera, se observa que si bien existe voluntad política, con objetivos a largo plazo, para construir una política migratoria común, todavía



A análise das normativas de tais blocos evidencia, portanto, que os avanços são frágeis e pouco expressivos. Uma legislação migratória comum em prol do amparo e respeito aos direitos dos migrantes não é encorajada pelas políticas regionais, nem pelos Estados-membros (PIZARRO, 2008, p. 75). A proteção jurídica aos migrantes intrarregionais direciona-se exclusivamente ao aprimoramento do controle migratório e à proteção de fins econômicos, como o trabalho e a seguridade social (REDIN, 2013, p. 166).

Os atos normativos, logo, “não representam uma reorientação, pelo menos do ponto de vista regional, dos estigmas que recaem sobre a pessoa do estrangeiro, dentre os quais, o de ‘não sujeito’” (REDIN, 2012, p. 359). Os acordos migratórios regionais arquitetam para os migrantes um cenário de proteção jurídica presente apenas no texto legal, uma vez que as disposições normativas não se concretizam regionalmente.

Denota-se, assim, que debater a mobilidade humana e a lógica da identidade nacional, da cidadania e da segurança nacional na América do Sul pressupõe debater a integração e o desenvolvimento regional (REDIN, 2013, p. 200). Os fluxos migratórios intrarregionais, ao fazerem parte da agenda econômica e política da região, emergem como fenômeno de debate nos processos de integração regional e como ponto essencial para construção do diálogo no continente (CASTLES; MILLER, 2009, p. 6).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mobilidade humana, ao mesmo tempo em que se caracteriza como um fenômeno global, histórico e inerente às sociedades, revela-se como um fenômeno local. Compreender a migração como um fato global, mas com expressão local, é compreender o local como um espaço apto a dar respostas aos desafios suscitados pelos fluxos migratórios globalmente. É nesse sentido que os espaços regionais surgem como alternativas para pensar e repensar políticas direcionadas aos migrantes, observando as organizações regionais como meios aptos a promover o diálogo e políticas regionais.

no se han dado los mecanismos operativos que permitan la institucionalización necesaria para lograr un mayor beneficio para la ciudadanía”. (OIM, 2012, p. 93).



A partir dos debates realizados ao longo desse estudo, depreende-se que conjecturar sobre o direito de migrar demanda romper com as lógicas nacionais - lógicas estas que posicionam os Estados e não os migrantes como sujeitos elementares das políticas migratórias. Os espaços de integração regional, em consequência, transformam-se em novos espaços para a expressão da lógica securitária nacional.

É nesse cenário que se observa a fragilidade dos avanços tentados pelas práticas integracionistas de proteção aos migrantes intrarregionais na América do Sul. Nas cartas constitutivas, o silêncio é a regra. Nos acordos e atos jurídicos, a otimização da integração regional em termos econômicos e comerciais norteia as normativas estabelecidas. As iniciativas nascem atadas à lógica nacional e dependentes de regulamentação interna. Outras possuem caráter estritamente propositivo, sem vincular os membros da integração a um plano de ação concreto para expansão dos direitos dos migrantes. Ainda, criam-se políticas voltadas exclusivamente a determinadas categorias de migrantes, excluindo do campo de ação das políticas migratórias indivíduos que não se adequam aos objetivos dos mercados regionais. Prevaecem os fins econômicos, a proteção do trabalho, da seguridade social e da segurança nacional, aliados aos interesses e necessidades de cada Estado membro.

Constata-se, assim, que a proteção jurídica dada aos migrantes intrarregionais pelos atos normativos dos processos de integração na América do Sul é frágil e deficitária. Os avanços são pouco expressivos frente às limitações e desafios presentes no espaço regional de integração. A proteção jurídica arquitetada nas normatividades, até o presente momento, não reflete nas práticas integracionistas e o amparo do migrante intrarregional não é concebido, destarte, como um objetivo da integração regional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Como trabalhar nos países do MERCOSUL**: guia dirigido nacionais dos estados partes do MERCOSUL. Brasília: MTE, 2010. Disponível em: <http://www.justica.sp.gov.br/StaticFiles/SJDC/ArquivosComuns/ProgramasProjetos/NETP/Cartilha_trabalho_mercosul_port.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2019.



<<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC548.doc>>.
Acesso em: 11 mar. 2019.

COMUNIDAD ANDINA. **Reconocimiento de documentos nacionales de identidade.** 22 jun. 2001c. Disponível em:
<<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC503.doc>>.
Acesso em: 11 mar. 2019.

COMUNIDAD ANDINA. **Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina.** 12 agosto 1999. Disponível em:
<<http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec471s.asp>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

COMUNIDAD ANDINA. **Tarjeta Andina de Migración.** 16 sep. 1996. Disponível em: <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC397.doc>>.
Acesso em: 11 mar. 2019.

COMUNIDAD ANDINA. **Zonas de Integración Fronteriza.** 22 jun. 2001a. Disponível em:
<<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC501.doc>>.
Acesso em: 11 mar. 2019.

MAIRA, L. América Latina: El reto de una integración distinta en el siglo XXI. In: GARCÍA, A. O. (Org.). **Latinoamérica frente al espejo de su integración: 1810-2010.** Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010. p. 197-221.

MENDES, J. S. R. ¿PUERTAS ABIERTAS? migrações regionais, direito e integração na Comunidade Andina de Nações e no MERCOSUL. **Caderno CRH:** Salvador, v.29, n.9, p.77-92, 2016. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0077.pdf>>.
Acesso em: 20 mar. 2019.

MERCADO COMUM DO SUL. **Acordo Multilateral de Seguridade Social.** 15 dez. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

MERCADO COMUM DO SUL. **Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile.** 5 dez. 2002a. Disponível em:
<<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-sobre-regularizacao-migratoria-interna-de-cidadaos-do-mercosul-bolivia-e-chile-dec-no-28-02/>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

MERCADO COMUM DO SUL. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile.** 6 dez. 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

MERCADO COMUM DO SUL. **Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios.** 17 mai. 2004. Disponível em:



<<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1>>.
Acesso em: 20 mar. 2019.

MERCADO COMUM DO SUL. **Declaração Sociolaboral**. 10 dez. 1998.

Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf>.
Acesso em: 20 mar. 2019.

MERCADO COMUM DO SUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL**. 16 dez. 2010. Disponível em:

<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

MERCADO COMUM DO SUL. **Protocolo de Ouro Preto**. 17 dez. 1994.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>.
Acesso em: 20 mar. 2019.

MERCADO COMUM DO SUL. **Tratado de Assunção**. 26 mar. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>.
Acesso em: 20 mar. 2019.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. **Panorama migratorio de América del Sur**. Buenos Aires, 2012. Disponível em:

<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PIZARRO, J. M. **América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo**. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

REDIN, G. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

REDIN, G; MEZAROBBA, O. Proteção jurídica do imigrante intrarregional no sistema jurídico brasileiro: a restrição "legalizada" de acesso ao espaço público. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 11, n. 2, p.355-370, jul/dez. 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/934/93426910009.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

RIBEIRO; GONTIJO; SANTOS. A aplicação das cláusulas democráticas da OEA, Mercosul e Unasul aos casos do Paraguai, Brasil e Venezuela: uma análise comparada. In.: **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, v. 5, n.1, p. 276-301, jan/jul. 2018. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/9778/pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.