FELIPE AUGUSTO MANCUSO ZUCHINI

ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE

Dissertação de Mestrado

Orientação: Prof. Associado Dr. ANTONIO RODRIGUES DE FREITAS JÚNIOR

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO-SP

2018

FELIPE AUGUSTO MANCUSO ZUCHINI

ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração "Direito do Trabalho", sob a orientação do Professor Associado Dr. Antonio Rodrigues de Freitas Júnior.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO-SP

2018

Catalogação da Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Zuchini, Felipe Augusto Mancuso

Acordo Sobre Residência Para Nacionais Dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile/Felipe Augusto Mancuso Zuchini; orientador Antonio Rodrigues de Freitas Júnior –São Paulo, 2018.

129

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Residência. 2. Mercosul.

I. Zuchini, Felipe Augusto Mancuso, oriente. II. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

Nome: ZUCHINI, Felipe Augusto Mancuso

Título: *Acordo sobre residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia e Chile*

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração "Direito do Trabalho", sob a orientação do Professor Associado Dr. Antonio Rodrigues de Freitas Júnior.

Data de aprovação: ___/___/___

Banca examinadora

Prof. Dr._____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr._____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr._____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr._____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Para meu avô JOSÉ HAMILTON MANCUSO,
por ter sido essencial em minha vida.

Agradecimentos

Agradeço principalmente à minha família pelo apoio e pela paciência.

Gostaria de agradecer aos meus queridos amigos em geral e, em especial, aos colegas do Sinthoresp e da USP pelo suporte.

Dedico menção, ainda, ao meu filho, Enzo Cunha Mancuso, que em tão tenra idade já exerce forte e positivo impacto em minha vida.

Por derradeiro, agradeço especialmente ao Professor Freitas, pela oportunidade, pela paciência e pela orientação.

RESUMO

ZUCHINI, Felipe Augusto Mancuso. *Acordo sobre residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia e Chile*. 2018. 129f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

A circulação de pessoas no Mercosul nos dias de hoje é assunto rotineiro no cotidiano dos brasileiros. A movimentação principalmente de bolivianos, peruanos, argentinos, uruguaios, paraguaios e venezuelanos é crescente e merece tratamento pelas autoridades brasileiras. Com vigência desde 2009 em todos os Estados signatários, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile é o principal instrumento normativo dos migrantes do Mercosul na busca por assegurar, com procedimentos simplificados, autorização para residir em outro Estado. Com o objetivo de nivelar os direitos dos migrantes do bloco aos dos nacionais do país receptor, o Acordo visa garantir ao migrante residência temporária por dois anos e, após esse período e respeitados os requisitos, a definitiva. Este trabalho tem como escopo estudar os termos do Acordo e, para tanto, analisam-se de forma prévia o impacto do fenômeno da globalização no conceito do Estado-Nação, a evolução do direito e dos tratados internacionais na criação dos blocos regionais e o reflexo desses fatores no crescimento das migrações em âmbito regional. Na análise do Acordo se faz uma retrospectiva da evolução normativa dentro do Mercosul sobre o tratamento do tema livre circulação até a assinatura; do período compreendido entre a assinatura e a vigência; do conteúdo; e da efetividade com críticas e elogios aos avanços alcançados. Para isso, foram realizados uma investigação bibliográfica interdisciplinar; profundo estudo sobre as normativas do Mercosul; e uma análise de tratados internacionais, de leis nacionais e de alguns dos países vizinhos. Da análise do Acordo, especialmente após a vigência da nova Lei de Migração, notou-se que há uma solução para a maioria dos obstáculos enfrentados quanto à sua aplicação no Brasil, entretanto, quando o obstáculo se instaura sobre a interpretação do Acordo com a lei interna de cada país, há a possibilidade de dissensos potencializarem a não aplicação homogênea do Acordo por todos os países.

Palavras-chave: 1. Residência Mercosul. 2. Circulação de pessoas. 3. Migração. 4. Acordo Regional.

ABSTRACT

ZUCHINI, Felipe Augusto Mancuso. *MERCOSUR, Bolivia and Chile Residence Agreement. Master Degree – Faculty of Law*, University of São Paulo, São Paulo, *may of* 2018.

The circulation of people in Mercosur today is a routine issue in the daily life of Brazilians. The movement mainly of Bolivians, Peruvians, Argentines, Uruguayans, Paraguayans and Venezuelans is growing and deserves treatment by the Brazilian authorities. Come into force since 2009 in all signatory States, the Agreement on Residence for Mercosur National Party States, Bolivia and Chile States Parties is the main normative instrument of Mercosur migrants in seeking to ensure, with streamlined procedures, the authorization to reside in other State. In quest to level the rights of the migrants of the bloc to those of the nationals of the receiving country, the Agreement aims to guarantee the migrant temporary residence for two years and, after this period and respecting the requirements, the definitive one. The purpose of this work is to study the terms of the Agreement, and to do so, it previously analyzes the impact of the globalization phenomenon on the concept of the Nation State, the evolution of the law and international treaties in the creation of regional blocs and the reflection of these factors in the growth of migrations at the regional level. The analysis of the Agreement is done: a retrospective of the normative evolution within the Mercosur on the treatment of the subject free movement to the signature; of the period between the signature and validity; of the content; and of the effectiveness with criticism and compliments to the progress achieved. For this, an interdisciplinary bibliographical research was carried out; thorough study of the Mercosur regulations; and an analysis of international treaties, of national laws and some of the neighboring countries. From the analysis of the Agreement, especially after the validity of the new Migration Law, it was noted that for most of obstacles to their application in Brazil there is a solution, however, when the obstacle is established on the interpretation of the Agreement with the domestic law of each country, there is the possibility that dissent that strengthens the non homogeous application of the Agreement by all the countries.

Keywords: 1. Mercosur Residence. 2. Circulation of people. 3. Migrant. 4. Regional Agreement

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

1 AMBIENTAÇÃO 15

1.1 Globalização e crise do Estado-Nação 15

1.2 Direito internacional como regramento dos tratados e acordos internacionais 26

1.2.1 Direito internacional 26

1.2.2 Tratados internacionais 28

1.3 Bloco econômico e os regramentos jurídicos-políticos (direito da integração). 32

2 MERCOSUL (MERCADO COMUM DO SUL) 37

3 ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS-PARTES DO MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE 49

3.1 Evolução normativa do tratamento da livre circulação e residência no Mercosul até a assinatura do Acordo 57

3.2 Período compreendido entre assinatura e vigência 67

3.3 Conteúdo do acordo 75

3.3.1 Considerações iniciais do acordo 75

3.3.2 Objeto e definições 76

3.3.3 Âmbito de aplicação 80

3.3.4 Tipos de residência e documentos 81

3.3.5 Não requerimento do residente temporário para conversão em definitivo e intercâmbio de informações 84

3.3.6 Normas gerais sobre entrada e permanência 86

3.3.7 Direito dos migrantes e dos membros de suas famílias 87

3.4 Efetividade do acordo 91

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 105

5 REFERÊNCIAS 111

INTRODUÇÃO

Notícias diárias divulgam a crescente migração de cidadãos mercosulinos para o Brasil. No País, em especial nas regiões fronteiriças e na capital paulista, o contato com o migrante mercosulino faz parte do cotidiano e torna esses elementos componentes da sociedade brasileira atual. Com 588 municípios em faixa de fronteira que corta o País do Acre ao Rio Grande do Sul, o Brasil, devido à distribuição de notícias de crescimento econômico especialmente no início deste século, tornou-se um dos principais focos, juntamente com a Argentina, de migrantes dos países sul-americanos.

Defendida por Simon Bolívar há mais de dois séculos, a liberdade de trânsito e fixação pelos cidadãos do Mercosul ainda não é uma realidade, no entanto, a facilitação da migração regional, após anos de evolução e amadurecimento de políticas públicas, possibilita hodiernamente que os migrantes não qualificados advindos de países pertencentes ao Mercosul sejam agraciados com a possibilidade de mobilidade e residência entre o seu país de origem e o país receptor com a utilização dos termos do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile.

Na América do Sul, em especial, os países tinham como referência, herdada pelo período ditatorial, políticas públicas de repressão e aversão a migrantes que não fossem recebidos para trabalho qualificado, e justificavam tais sentimentos na segurança nacional.

Este trabalho tem como objetivo expor as mudanças sociais, em âmbito mundial e regional, que refletiram no mais importante instrumento normativo de proteção ao migrante assinado no âmbito do Mercosul, assim como fazer uma análise do conteúdo do Acordo e sua eficácia após quase 9 anos de vigência.

Ver-se-á que o caminho percorrido para esses avanços não se resumiu nem se encerrou com a assinatura desse Acordo, mas sua importância ímpar para os avanços sobre o assunto migração na região não pode ser negada.

Notar-se-á que o crescimento do fluxo de pessoas na América do Sul pós-neoliberalismo incentivadas pela criação do Mercosul no início da década de 1990 fez com que a migração indocumentada se tornasse um problema a ser resolvido na região, e a falta

de normas legais que facilitassem a mobilidade humana na região fez emergir o problema do tráfico de pessoas, fatores esses que clamavam por instrumento jurídico institucional do bloco com força cogente para se buscar solução para essas crescentes preocupações regionais. Os trabalhos e a insistência das instituições Conselho do Mercado Comum (CMC) e Grupo Mercado Comum (GMC) para buscar a facilitação da circulação de pessoas dentro do bloco também são avaliados neste trabalho, revelando-se a importância desses e de suas normativas como antecedentes e determinantes para a criação do Acordo.

Muito discutido em âmbito regional, o tema circulação de pessoas constantemente fez parte dos debates e preocupações das instituições do Mercosul, sendo que a assinatura do Acordo em debate foi fruto de uma conjunção de fatores e fenômenos em âmbito global que se iniciou com a alteração do pensamento humano, que passou a centralizar os interesses da dignidade de seus pares como objeto de debate, defesa e reconhecimento de direitos.

Nesse contexto, antes mesmo de se analisar o Acordo, no Capítulo 1 foi feitos uma retrospectiva do impacto do fenômeno da globalização no centenário conceito de Estado-Nação; um estudo sobre as bases do direito internacional sobre tratados; e uma análise do Direito de Integração, com o propósito de demonstrar ao leitor o ambiente pretérito que trouxe direção à assinatura do Acordo. Nesse capítulo se busca demonstrar que a crescente relação econômica dos Estados além de suas fronteiras físicas incentivadas pela globalização e pelo pensamento neoliberalista reinante com a vitória do capitalismo pelo socialismo trouxe impacto irremediável e irreversível na capacidade dos Estados em regular a economia, a sociedade e o direito dentro de suas barreiras fronteiriças. Esse impacto e a maior interação dos Estados os forçaram a criar blocos de cooperação econômica como meio de se reforçarem para a concorrência dos produtos advindos dos outros blocos e, na mesma medida, buscou-se fortalecer a interação entre os países signatários do bloco. O ser humano, que deveria ser o centro de debate dessas aglomerações estatais, sofreu forte influência desses acontecimentos e, como modo de sobrevivência e busca por melhores condições de vida, constantemente migrou no mesmo sentido que o capital.

O Mercosul, por ser espécie de bloco econômico e ambiente em que nasce o Acordo, foi objetivo de estudo no Capítulo 2, e se pretendeu demonstrar a história, o desenvolvimento, os objetivos do bloco e o impacto do sistema de intergovernabilidade na

aplicação das normativas geradas pelo Mercosul na ordem jurídica interna dos países do bloco. Nesse capítulo se demonstra que o enfoque do Tratado de Assunção foi dado à integração comercial dos Estados, mas a busca da etapa do Mercado Comum deve passar pelo tratamento da livre circulação de pessoas.

O Capítulo 3 é dedicado unicamente ao Acordo sobre Residência, e, para sua elaboração, foi feita uma pesquisa sobre sua importância para o avanço do bloco do Cone Sul em se chegar à almejada zona comum de comércio; o ambiente vivido ao tempo da assinatura e as razões para sua formulação; a evolução normativa produzida pelas órgãos internos institucionais; as razões para a demora da vigência e o que ocorreu no período entre assinatura e vigência; a análise do conteúdo do Acordo; e por último um estudo sobre a eficácia deste instrumento.

O objetivo buscado por este trabalho foi de demonstrar e identificar a importância do Acordo sobre Residência na vida dos migrantes mercosulinos, suas conquistas e avanços, assim como críticas e raciocínios sobre sua eficácia. A evolução, e as vezes antagonismo, do trato sobre o tema migração pelos países que compõem o Acordo, em especial pelo Brasil, também é objeto de tratamento no texto.

Para tanto foi necessária uma pesquisa de normativas nacionais, regionais e mundiais de modo a buscar base jurídica para aplicação do Acordo, ainda mais nos momentos atuais em que a nova Lei de Migração de 2017 está em vigor atingindo positivamente a eficácia do Acordo em estudo.

Nessa esteira o tema adquire novos contornos no Brasil pós vigência da nova Lei de Migração, o que demonstra a atualidade do assunto fazendo deste estudo algo estimulante e complementador do ainda rarefeito conteúdo acadêmico sobre o tema pelas universidades brasileiras.

Vigente desde 28 de julho de 2009, o Acordo contém dezesseis artigos que dispõem, entre outros assuntos: os tipos de residência e o modo de aquisição (temporária ou definitiva); normas sobre entrada e permanência; direitos dos migrantes e de suas famílias; e promoção de medidas relativas a condições legais de migração e emprego nas partes.

Em seus quase nove anos de vigência, visamos demonstrar que há sentimentos ambíguos sobre o Acordo, com muitos e elogios aos avanços por ele alcançado, mas também críticas à sua eficácia.

A pesquisa navegou por textos de Direito Internacional, Sociologia do Direito, Relações Internacionais, Ciências Sociais e Políticas, Direito do Trabalho e até mesmo Saúde. Buscou-se referências em textos, dissertações e teses de todo o Brasil, em especial na Universidade de São Paulo, mas também em universidades dos Estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia e Distrito Federal.

Como o assunto está adstrito a tema que repercute em quase todos os países da América do Sul, a pesquisa se dedicou, outrossim, a se debruçar sobre a produção doutrinária de textos nas línguas espanhola e inglesa, sendo catalogados e destacados no corpo do trabalho dezenas de artigos científicos de universidades da América do Sul, Estados Unidos e Europa.

Nota-se assim, que o trabalho teve como vetor metodológico o sistema de pesquisas bibliográficas e documentais. O sistema de citação utilizado foi autor-data e também há esclarecimentos em nota de rodapé para melhor compreensão do texto.

Sem qualquer pretensão de esgotar um tema tão atual, a pesquisa teve como principal fonte, mas não única, as ricas bases de dados assinadas pela USP: Dedalus, JSTOR, HeinOnLine, IUSDATA e Capes. As palavras-chave utilizadas para encontrar os textos referentes ao Acordo sobre Residência em todos essas bases foram: Residência Mercosul, *Mercosur Residencia* e *Mercosur Residence Agreement*, onde se obteve o resultado de 883 documentos no total e 42 selecionados.

Por certo, como qualquer trabalho acadêmico, a descoberta de um texto abre, ao compulsar a correspondente bibliografia, um leque mais amplo de textos e documentos, trazendo um gigantesco tesouro a ser garimpado para o pesquisador. Por essas razões, alguns textos citados, apesar de não encontrados nas bibliotecas digitais assinadas pela USP, são frutos dessa pesquisa bibliográfica reflexa. Horas de pesquisa em documentos e textos físicos na fantástica biblioteca da USP e em livrarias especializadas, como a da AASP, também foram realizadas, assim como se buscou complemento na rede mundial de computadores em pesquisa aberta pelo Google acadêmico.

1
AMBIENTAÇÃO

1.1 Globalização e crise do Estado-Nação

Nas décadas de 1980 e 1990 pôde-se ver a espantosa alteração na configuração política mundial. Notou-se o desmoronamento de quase todos os regimes não democráticos na América Latina e, ainda, a decadência do chamado "bloco socialista".

O Estado Moderno surge de forma progressiva desde o século XIV como uma forma de domínio político. Primeiro houve a separação entre a esfera pública e a privada, acompanhada, posteriormente, da dissociação do poder político do econômico e, mais adiante, da separação entre as funções administrativas e políticas.

Dessa progressividade o Estado Moderno admitiu duas formas: o Estado Liberal e o Estado Social.

O Estado Liberal nasce das revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX e o Social inicia sua jornada no final do século XIX, permanecendo até os anos 1970.

Favorecendo o desenvolvimento da economia capitalista, o Estado Moderno Liberal se pautou sobre os princípios da não intervenção estatal, da liberdade individual e da crença na superioridade da regulação espontânea da sociedade. É concebido como uma garantia da proteção do indivíduo contra qualquer tipo de limitação de sua liberdade pelo corporativismo.[1] Tem como armas para cumprir sua tarefa o uso da coação jurídica (direito, justiça) e física (exército, polícia), mas renuncia à intervenção estatal na economia e na sociedade que são de índole privada. O direito no Estado Liberal visava à defesa dos direitos dos indivíduos (não intervenção do Estado) e buscava garantir a livre circulação de ideias, das pessoas e dos bens, além de encerrar as arbitrariedades. Com regras gerais, abstratas e previsíveis, constituiu um quadro autoritário e abstrato que fixava as regras de

[1] A lei Le Chapelier, de 1791, na França, previa a eliminação de todas as espécies de corporações de cidadãos do mesmo Estado ou profissão. Os cidadãos profissionais, quando reunidos, não podiam nomear-se presidentes, secretários, síndicos, manter registros, tomar decisões e deliberações ou formar regulamentos sobre seus interesses em comum, sob pena de serem declaradas nulas, inconstitucionais, atentatórias à liberdade e à declaração dos direitos do homem e passíveis de multa.

modo a regular e proteger sobretudo o direito à propriedade, à liberdade de comércio e indústria e à liberdade de contratar.

Já o Estado Social nasce na Revolução Industrial e tem como objeto a intervenção do Estado nos campos econômico e social. A diminuição da capacidade da sociedade civil de se autorregular clamou por uma intervenção estatal nas "questões sociais" (seguros, direito do trabalho, contratos civis) e na economia. O Estado Social era o instrumento de transformação e de regulação social que objetivava o crescimento econômico do país e a proteção dos indivíduos. O direito no Estado Social visa a reger as condutas humanas para a promoção do desenvolvimento econômico e social com metas concretas. A regra jurídica permanecia a mesma – regras gerais, abstratas e previsíveis –, mas já não se distinguia tão facilmente o direito público do privado, resultado da intrínseca relação das esferas pública e privada.

Com a crise do Estado, as regulações econômicas, sociais e jurídicas já não mais surtiam efeito, fazendo com que o Estado Nacional não tivesse mais a habilidade de impor soluções autoritárias ou por negociações sobre questões sociais e econômicas.

Culpa-se, então, como uma das principais causas da crise de regulação, o fenômeno da globalização.

A globalização pode ser entendida como um fenômeno multifacetado com maior relevância na segunda metade do século XX, regida pelas forças do mercado e não pelos Estados, que estimula a integração das economias e das sociedades do globo, intensificando as relações sociais em nível mundial.

Seria, então, um aglomerado de relações sociais que interagem de forma intensa em arenas transnacionais, que podem ser de formas interestatais, práticas globais ou sociais e culturais transnacionais (SANTOS, 2002, p. 85), gerando transformações cujas origens e resultados são de complexa compreensão devido a suas múltiplas dimensões não econômicas, clamando por ajustes capazes de entender seus sucessivos e inacabados desafios (FARIA, 1996, p. 133).

O crescimento exponencial das relações sociais em nível global, por consequência da unificação dos mercados e da internacionalização dos processos produtivos, encurtando as distâncias físicas, homogeneizou as expectativas de consumo e crenças culturais, assim como afetou substancialmente a soberania do Estado-Nação, que se viu influenciado por "uma teia progressivamente complexa de compromissos internacionais e de políticas traçadas ao nível de organismos e de arenas transnacionais" (FREITAS JR.; MERINO, 2004, p. 98).

Menezes (2011 p. 59) explica a globalização como uma série de fatores derivados da intensificação das relações transnacionais, entre o local e o global, trazendo grande dinamismo às relações sociais mundiais, seja como localismos globalizados ou como globalismos localizados.

Logo, a globalização (ou formação global, cultura global, sistema global, modernidades globais, processo global, culturas da globalização, cidades globais, mundialização) é um fenômeno multifacetado de dimensões econômicas, jurídicas, sociais, políticas, ambientais e culturais que se relacionam de forma complexa.

A relação da globalização com a economia é de fácil constatação, pois está relacionada à autonomia adquirida com a internacionalização do capital, fazendo com que os países se adequem ao mercado e aos investimentos internacionais. A internacionalização do capital e a produção de bens podem ser consideradas a base da globalização, pois proporcionaram a intensificação das relações econômicas internacionais. O caráter econômico da globalização fez do mundo de hoje um grande mercado em escala mundial, sem fronteiras geográfico-nacionais.

Já a visão jurídica da globalização decorre da intensificação mundial das relações, demandando nova regulação e organização jurídica inseridas no âmbito do Direito Internacional. A eliminação das fronteiras com a globalização fez nascer na comunidade internacional um interesse comum em dirimir conflitos de extensão global por meio de tratados e convenções que devem ser cumpridos por aqueles que os ratificam. A face jurídica da globalização fez surgir conflitos entre as regras de Direito Internacional e as de Direito Interno.

O caráter político da globalização remete à ideia de crise do Estado-nação caracterizado, em suma, pela perda da capacidade de gestão pública do Estado. As integrações regionais e a formação dos blocos econômicos com o objetivo de fortalecer a economia e aproximar as relações políticas dos países enfraqueceram o Estado nacional, que passou a ceder parcela de sua soberania à regulação dos blocos.

Freitas e Merino (2004, p. 99) chamam de globalização jurídico-política o que seria uma junção das dimensões jurídica e política da globalização, e justificam esse posicionamento explicando que a perda da capacidade de formulação, de definição e de execução de políticas públicas pelo Estado-Nação foi derivada do progressivo deslocamento para arenas transnacionais ou supranacionais de determinados temas, o que se deu pelos efeitos da globalização econômica sobre o alcance do poder soberano.

A dimensão social da globalização é revelada com as consequências da reestrutura da economia mundial, levando ao empobrecimento de uma parte da população que redunda em exclusão social e a degradação ambiental. Ademais, o fim da Guerra Fria (1991) fez aumentar a guerra dos interesses comerciais em âmbito global, gerando tensão entre a globalização e a política dos Estados nacionais e seus padrões sociais.

A característica ambiental da globalização é consequência do aumento das emissões de gazes das fábricas e da crescente urbanização, refletindo no aquecimento global e gerando desequilíbrio ao meio ambiente.

O aumento desenfreado dos meios de comunicação e da tecnologia possibilita que pessoas de todos os cantos do mundo se comuniquem, reduzindo as diferenças culturais e homogeneizando a cultura dos países, trazendo, com isso, a dimensão cultural da globalização (FOLLONE, 2015, p. 45-51).

Há muitas teorias doutrinárias que apontam para a origem da globalização,[2] sendo a mais comum a que defende ter ela dado seus primeiros passos no século XV, com

[2] Se considerada a globalização como um processo de internacionalização das transações comerciais, pode-se considerar seu início nos séculos XIV, XV e XVI. Entretanto, do último quarto do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, em que houve expressivo crescimento das transações e maior liberdade comercial entre os Estados, é um período que também pode ser considerado o marco do início da globalização. Ainda, se analisarmos a globalização pelo prisma da internacionalização financeira, ela teria

a expansão marítima europeia, se desenvolvendo melhor na segunda metade do século XVIII, com o desenvolvimento da tecnologia e da economia na Revolução Industrial, e amadurecendo no século XIX, quando ocorreram mudanças que desaguaram no início da integração e internacionalização do mercado. Empurrados pelo crescimento do capitalismo, nascem corporações multinacionais ou transnacionais e pactos políticos e financeiros, assim como os meios de comunicação se desenvolveram e as novas tecnologias de informação tiveram importante relevo ao permitir a redução das distâncias, ajudando a globalização a alcançar novos ares.

Outras questões históricas, como a queda do muro de Berlim, que simbolizou o encerramento da Guerra Fria e, por consequência, a divisão dos países em bloco capitalista e bloco comunista, iniciando a abertura do mercado capital, contribuíram para que a globalização tomasse corpo.

A partir do final da década de 1980, em virtude da vitória do capitalismo sobre o comunismo, o mundo passou por profunda transformação na estrutura das relações internacionais. A sociedade, que já havia passado por profundas transformações após a Segunda Guerra Mundial, mas ainda limitada pela disputa bipolar entre os mundos capitalista e socialista pelos 50 anos subsequentes, começou a construir um ambiente incentivador de trocas culturais, normativas, econômicas e ideológicas entre o global e o local, em decorrência de um conjunto de acontecimentos coincidentes de caráter geopolítico, tecnológico, científico, cultural, econômico etc. A abertura dos canais de comunicação entre o global e o local possibilitou a evolução de uma realidade em que eventos locais se relacionam com acontecimentos globais e vice-versa, despertando na sociedade e nos indivíduos um sentimento de se viver em uma aldeia global (MENEZES, 2011 p. 58-59).

Contudo, foi somente no final do século XX e começo do século XXI que a globalização chegou ao seu ápice com a Revolução Tecnológica, em especial com o advento da internet, que permitiu de forma eficiente que o mundo se conectasse em tempo

---

origem no processo de liberações econômicas ocorridas no setor financeiro em 1973 (CRIVELLI, 2010, p. 100-102).

Ainda, se considerada em sentido amplo, a globalização remonta *aos fluxos migratórios dos primeiros grupos humanos, que buscavam outras regiões para fugir dos rigores do clima* (AMARAL JR., 2015, p. 35).

real, ocasião em que as negociações comerciais começaram a ser mais dinâmicas e fluídas entre empresas de todo o globo.

As principais causas para a globalização são: o rápido crescimento e a industrialização dos países de terceiro mundo com a redução das barreiras ao comércio e ao investimento e seu impacto global após a Segunda Guerra Mundial; o alto investimento e a abertura do comércio nos países industrializados com acordos de integração regional e de liberação do comércio; e o constante desenvolvimento de tecnologias nos setores de transporte e comunicações, comprimindo as relações econômicas.

Conjuntamente com a globalização, que, conforme visto, teve como um de seus efeitos a crise do Estado-Nação com a diminuição da capacidade estatal de gerir de forma eficaz a economia e o direito assistencialista, nasce o pensamento neoliberal com a ideologia de intervenção mínima estatal na economia e permissão de maior circulação de capital.

Pensam os neoliberais que, com a abertura do mercado interno, a eliminação do *Welfare State* e as privatizações de empresas públicas, os problemas sociais reduziriam. A lógica por trás da versão neoliberal da economia é a desnacionalização da economia com o estabelecimento de uma rede transnacional de produção, negócios e finanças. Os Estados simplesmente se transformariam em intermediários entre setores da indústria nessa economia sem fronteiras.

A globalização está mudando toda a estrutura da economia mundial, promovendo um incrível poder de influência na humanidade e no processo de promoção transcontinental e inter-regional, tendo como resultado uma interdependência global. Barreiras entre Estados soberanos estão sendo derrubadas, transformando as relações internas dos Estados, forçando-os a harmonizar suas políticas econômicas com as necessidades dos países vizinhos e potenciais rivais. A globalização produziu, então, a desterritorialização dos Estados, a prevalência da economia em detrimento da política e a perda da soberania estatal, reduzindo ou anulando os espaços de soberania, inclusive em nações desenvolvidas, dominantes, centrais, do norte ou do Primeiro Mundo, cabendo ao mundo a busca por outro estatuto jurídico-político capaz de regular as mudanças advindas da globalização econômica (IANNI, 2001, p. 85).

A condução das relações internacionais com o surgimento de formações políticas e de instâncias com atribuições supranacionais, que tem como uma de suas principais razões a globalização, encontra resistência em problemas que não podem ser solucionados dentro do antigo conceito de Estado Nacional ou pelas vias comuns dos acordos entre Estados soberanos.

Além disso, o constante movimento de pessoas, como mais um dos fatores advindos do fenômeno globalização, e a porosidade das fronteiras físicas dos Estados causaram impasses na geografia política, que foram pensados sob a ótica das normas soberanas dos Estados-Nação.

Vendo-se em uma situação de perda progressiva da capacidade de regular a sociedade civil, os Estados, então, com o objetivo de responder à crise (globalização), iniciaram aproximações com outros Estados na busca por soluções internacionais para os problemas advindos da globalização. Com isso, os Estados começaram a enfrentar a dimensão jurídico-política da globalização com os conflitos das leis nacionais com as assinadas em âmbito internacional.

Santos (2002, p. 72-75) divide o conceito das correntes teóricas da democracia em globalização hegemônica e globalização contra-hegemônica, dizendo que seriam contra-hegemônicas as posições que enfrentam a questão do conteúdo democrático e social do contrato social originado nos Estados nacionais modernos, sendo que esses formatos políticos não foram capazes de gerar sociedades mais livres e iguais, pois ignoram a soberania do povo e a participação popular em nome de modelo elitista que se debruça somente sobre a representação baseada no voto esporádico.

A hegemônica defende a crise da democracia pela grande quantidade de direitos e reinvindicações, em que a solução seria controlar as pressões da sociedade em relação ao Estado, reduzindo as formas de inclusão e participação democráticas.

Continua Santos dizendo que os processos hegemônicos são direcionados para a acumulação e apropriação capitalistas, e sua hegemonia concentra-se em identificar os interesses do bloco no poder com interesses gerais, ou seja, em um consenso que favorece os grupos dominantes. Já os contra-hegemônicos são compostos por diversos movimentos

locais, que podem ser articulados de forma global, e que lutam contra os efeitos perversos da globalização hegemônica e são orientados para a solidariedade e o bem comum.

É necessário destacar que a globalização já era considerada o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista[3] no final da década de 1980, mas foi no Consenso de Washington[4] (1989) que o conceito de globalização hegemônica foi mais bem assimilado para o continente sul-americano, dando origem a um modelo neoliberal de Estado em que o capitalismo globalizado e a democracia poderiam, em tese, conviver de forma harmônica.

A proposta do Consenso era promover reformas estruturais e produzir a abertura para o mercado global por meio de disciplina fiscal; redirecionar as prioridades de gastos públicos para a saúde, educação e infraestrutura; reforma fiscal; taxas de câmbio unificadas e competitivas; assegurar direitos de propriedade; desregulamentar os mercados; liberalizar o comércio (exterior); privatizações; eliminar barreiras ao FDI; e liberação financeira.

Imposta pelos Estados Unidos, a proposta tinha como regra punir os países que se recusassem a cumprir suas normas com a redução dos investimentos e empréstimos por parte dos EUA e do FMI. Assim, o tal "Consenso" era mais uma imposição do capitalismo vinda de cima para baixo que visava expandir a visão neoliberal dos países da América Latina.

Necessitando da ajuda norte-americana e dos organismos financeiros mundiais, os países da América Latina sucumbiram à imposição com vistas a obter recursos para combater as mais diversas crises financeiras internas, sem sequer deliberarem sobre os temas.

---

[3] "A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista" (SANTOS, 2000, p. 25).

[4] Trata-se de um encontro realizado em 1989 em Washington, em que os funcionários do governo estadunidense se reuniram com diversos órgãos financeiros internacionais – FMI, Banco Mundial e BID – e renomados economistas para debater a abertura de mercado na América do Sul. Embora o Consenso defenda a democracia e a economia de Mercado, deixou-se claro que o principal objetivo era econômico, subordinando o político ao econômico. Não tratou de questões sociais, como educação, saúde, distribuição de renda ou eliminação da pobreza, pois as enxergavam como consequências da liberalização econômica.

Como muito bem destacado por Santos (2002, p. 31), as imposições do modelo neoliberal puderam ser sentidas com maior ênfase nos países periféricos e semiperiféricos, pois foi a bandeira carregada pelas agências financeiras multilaterais que vinculavam a renegociação da dívida externa por meio dos programas de ajustamento estrutural de modo a melhor incentivar a abertura dos mercados internos.

Tais fatores levaram os países do Cone Sul a reagir de forma defensiva, com certo complexo de culpa, como se eles estivessem saindo de um período de totalitarismo político e econômico (socialismo) conjuntamente com os países da Europa oriental, ao agirem de forma resignada e acomodada às imposições, sem qualquer vontade perceptível de se afirmarem como verdadeiras nações (BAPTISTA, 1994, p. 8).

Assim, considerando que o contrato social moderno[5] definiu os termos da inclusão e exclusão dos indivíduos dentro do Estado Nacional e foram bandeiras de emancipação[6] e justiça social[7] no século XX, passou-se, então, a culpar a globalização e seu caráter neoliberal pela crise do Estado-Nação, considerando que, com a perda de parte da soberania dos Estados, algumas decisões de caráter transnacional e a forte influência de corporações multinacionais começaram a afetar as pessoas de forma a ultrapassar a esfera nacional.

Tendo em mente que o Consenso de Washington foi o documento mais significativo da ideologia neoliberal para a América Latina, inaugurando e forçando a abertura das fronteiras comerciais dos países do Cone Sul e renegando a política a questões secundárias em detrimento da economia, passou-se a entender, agora de forma mais

---

[5] Entende-se como Contrato Social a metáfora representativa da racionalidade social e política da modernidade ocidental. Visa explicar a origem da Sociedade, do Estado e do Direito e a passagem do Estado de Natureza para um Estado e Sociedade política por meio de um Contrato. É caracterizado pelo monismo jurídico baseado no monopólio da criação e distribuição do Direito. O Direito moderno é baseado nos princípios da impessoalidade, da generalidade, da coercibilidade e da abstratividade. A partir do momento em que o Estado perde a soberania da regulação da sociedade, e da economia, por influência do neoliberalismo e da necessidade de leis (tratados) transnacionais bilaterais ou multilateriais para regulamentar interesses em comum entre os Estados, há uma crise do Contrato Social.

[6] Compreende-se como emancipação (SANTOS, 2002, p. 5) ações que representam a vontade da sociedade em que as diferentes relações de Poder possam ser substituídas por relações de autoridade partilhada.

[7] Surgida em meados do século XIX com a bandeira de se ter uma repartição equitativa dos bens sociais em uma sociedade em que os direitos humanos são respeitados e as classes sociais mais desfavorecidas possuem a oportunidade de se desenvolver. Ao Estado é dado o compromisso de compensar as desigualdades que surgem no mercado, devendo proporcionar as condições para que todos da sociedade possam se desenvolver economicamente.

evidente, que os Estados sul-americanos já não mais possuíam o monopólio do regramento da sociedade e, principalmente, da economia.

Segundo Baptista (1994, p. 9), após o Consenso de Washington a América Latina passou a admitir de forma evidente a tese da falência do Estado, pois era considerado incapaz de formular política macroeconômica, e se acomodou a transferir tal responsabilidade a organismos internacionais, considerados por definição como agentes independentes e desinteressados aos quais os Estados tinham o direito de recorrer como sócios. Passou-se a não discutir se o Estado devia ou podia ser empresário, ou, da mesma forma, monopolizar atividades estratégias, admitindo-se simplesmente como premissa que o Estado não detinha mais condições de exercer um dos requisitos essenciais da soberania, o de fazer política monetária e fiscal.

Os efeitos prejudiciais da globalização foram sentidos com as transformações tecnológicas dos anos 1990, transferindo ainda mais as fases produtivas que exigem trabalho manual para os países em desenvolvimento, impactando sobremaneira esses países onde são desenvolvidos os trabalhos mais básicos e que possuem alta competividade com base no baixo custo dos salários. Quanto mais alta a transferência do trabalho manual, maior a concorrência entre mercados de trabalho local, regional e nacional, obrigando os Estados a competirem entre si pelos investimentos dos grandes conglomerados industriais e financeiros (FARIA, 1996, p. 141). O professor Faria arremata seus argumentos destacando os efeitos negativos dessa disputa dos Estados por investimento, dizendo que isso gerou o enfraquecimento do que ele chama de trinômio Estado-nação-indústria pelas razões seguintes: os Estados nacionais têm comprometida sua capacidade de coordenação macroeconômica, perdem as condições materiais de estabelecer critérios políticos e dispositivos jurídicos aptos a permitir a superação da rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo, revelam-se incapazes de impedir a transferência de parte de seu poder decisório para as áreas de influência do capital privado e dos grandes conglomerados empresariais, enfrentam dificuldades para assegurar a eficácia de seus instrumentos de política industrial baseados na imposição de restrições aos fluxos de capitais e mercadorias e, por fim, dispõem de poucas condições políticas e financeiras para administrar o custo social da transformação das relações entre capital e trabalho.

Observou-se, assim, que a globalização e a consequente política neoliberal não reconhecem a necessidade de regramento por Estado atuante em questões econômicas. Suas ideias partem da premissa de que a economia global é regida por mercados livres e desimpedidos, o que dificulta a atuação do Estado.

Com a abertura das fronteiras comerciais e os diversos negócios bilaterais e multilaterais envolvendo interesses de diversos Estados, passou a existir dependência mútua dos países nas searas econômica, financeira e ambiental, fazendo com que os Estados encontrassem dificuldades em aplicar suas legislações domésticas às questões que transcendiam suas fronteiras, refletindo numa crise de perda do monopólio de criar suas próprias regras internas.

O crescimento de empresas comerciais que atuam de forma internacional permitiu que estas lidassem com maior facilidade com as diferentes legislações internacionais. Essa situação fez com que os Estados começassem a considerar não só a situação interna, mas também a internacional para promulgar leis, uma vez que a competição mundial já se iniciava e um novo panorama legislativo pedia regulação, e a elaboração de algumas normas internas, sem considerar as circunstâncias globais e regionais, destinaria as leis ao fracasso, tamanho o grau de interdependência entre os países.

Com isso, o direito nacional adquire um caráter internacional em virtude da formulação e/ou ratificação de diversos tratados transacionais, e a legislação nacional começa a ter forma mais geral e flexível capaz de permitir uma privatização da regulação jurídica. As normas internacionais com aplicação interna começam a tomar corpo com base em ideias comerciais privadas, retirando em parte o monopólio do Estado em regulamentar o direito interno.

A globalização produz efeitos comerciais em níveis internacionais, mas ao mesmo tempo o mercado de trabalho não segue a mesma lógica global. Esse efeito contraditório se comprova ao se analisar os efeitos da globalização no fechamento do mercado de trabalho e da crescente repressão aos migrantes que são vistos como ameaças às vagas de trabalho pelos trabalhadores locais. A globalização neoliberal, ao reduzir o papel dos governos dentro do Estado-Nação, afeta significantemente os migrantes, lhes

sendo muitas vezes negado acesso a serviços sociais nos países receptores. Mesmo com a imposição dessas barreiras, os migrantes são exemplos de resistência e subsistência, predicados esses que incentivaram Shiri Noy e Koen Voorend a chamá-los de *peregrinos da dignidade* (2001, p. 118).

A globalização, assim, entre suas muitas vertentes, transformou o mundo em uma aldeia interdependente, projetando a expectativa de uma cidadania transnacional que "eliminaria barreiras para a circulação de indivíduos entre países e permitiria o acesso aos direitos sociais básicos por pessoas de nacionalidade estrangeira" (DRAVANZ; SILVA; UGOSKI, 2017, p. 252).

As migrações adquirem *status* centralizado nesse ambiente de globalização, pois a facilitação da mobilidade provocada pelas alterações políticas, econômicas e culturais, e, da mesma forma, pelos avanços tecnológicos nos setores de transportes e comunicação promoveu a integralização de espaços globais que se tornaram interdependentes.

Como se verá mais adiante, esses fatores alavancaram a alteração jurídico-política mundial, incentivando o crescimento da produção de tratados internacionais bilaterais e multilaterais e, posteriormente, a criação de Blocos Econômicos, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que será motivo de estudo por nele estar contido o Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados-Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile.

1.2 Direito internacional como regramento dos tratados e acordos internacionais

1.2.1 Direito internacional

Antes de adentrarmos no estudo das regras do Mercosul, se faz necessário o estudo sobre as regras de Direito Internacional que regem os Tratados Internacionais e suas aplicações na ordem interna de cada país. As regras que abrangem os acordos de vontades dos Estados pautados pela oportunidade e conveniência com os demais Estados e organizações internacionais são realizadas pelo Direito Internacional Público, enquanto a efetiva aplicação dessas normas no âmbito interno de cada Estado é regida pelo Direito Internacional Privado.

Em franca evolução desde o fim da Segunda grande Guerra Mundial e influenciando a vida humana, o Direito Internacional Público visa regulamentar as relações entre Estados, organizações internacionais e indivíduos. Sua origem remonta aos tempos mais remotos, podendo se considerar desde a criação dos primeiros registros de história, entretanto o mais comum é tratar seu nascedouro no início da Idade Moderna, em especial a partir do Tratado de Vestfália, em 1648,[8] e traçando seu caminho evolutivo pelo congresso de Viena (1815), Aix-la-Chapelle (1818), Tratado de Versalhes (1919) e Carta da ONU (1945) (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2016, p. 35-37).

Hoje se torna tarefa difícil pensar o mundo sem o direito internacional, em especial pós-globalização, que impôs seu peso na realidade global e segue seu irreversível caminho de mutação dos patamares de criação e circulação de riquezas em âmbito global em constante direção à universalidade de direitos e deveres dos povos.

Assim, o direito internacional público, com suas normas escritas e não escritas, regula o comportamento dos Estados com a função de resolver conflitos de forma preventiva ou solucionando os que venham a surgir. Suas normas são compostas de tratados, costumes e princípios gerais de direito com estrutura formada pelo conjunto de regras empíricas, lógicas e valorativas baseadas na soberania – reconhecida na ordem internacional de Westfália – não devem se contradizer.

Já o direito internacional privado visa o estudo da aplicação em âmbito interno de cada Estado, que possuem sistemas jurídicos distintos, e sua aplicação pelo Judiciário de cada país em relação às lides que envolvam pessoa, coisas e interesses que ultrapassam as bordas de suas soberanias. Uma das finalidades do direito internacional privado é a criação de regras que orientem juízes e tribunais na escolha da lei aplicável, devendo o magistrado decidir no caso concreto qual lei aplicará ao litígio.

---

[8] Considerado de extrema importância para o direito internacional por constar o surgimento do princípio moderno da territorialidade e soberania. Trouxe nova e significativa configuração das relações internacionais, como a estipulação de que cabia a cada Estado manter a ordem doméstica, assim como direcionar as relações com outros Estados.

Alberto do Amaral Júnior (2015, p. 31-32) destaca a importância do tratado de Vestifália ao descrever que nele se pode ver "um padrão previsível de relações, integrado por valores compartilhados em comum, comportamentos rotinizados e instituições, que substituiu a ordem internacional da cristandade pela ordem secular do Estado-Nação".

Por ter regime jurídico diverso do direito internacional público, a colisão entre legislações se torna inevitável, considerando que o direito internacional privado deve considerar o ordenamento jurídico interno, o qual tem como função buscar soluções que surgem no limite interno de suas fronteiras. As origens epistemológicas de cada um dos ramos do direito internacional são distintas e bebem em fontes nascentes que possuem interesses muitas vezes conflitantes, o que faz com que normas produzidas no âmbito externo e interno se colidam.

O direito internacional possui diversas funções, entre elas: identificar o princípio de organização que deve prevalecer em relação aos princípios que venham a colidir; estabelecer regras de coexistência e de cooperação entre os atores internacionais e mover esforços na busca por obediência dessas regras; discriminar as competências, atribuindo direitos e obrigações, assim como especificar a natureza e a extensão aos agentes internacionais.

Para manter a ordem global e a segurança jurídica internacional, o direito internacional buscou trazer regras que norteiam as relações internacionais, citando-se como exemplo o art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça que, sem estipular ordem hierárquica entre as fontes, reza que aquela Corte decidirá com base: nas convenções internacionais e tratados que estipularem regras expressas e reconhecidas pelos Estados em litígio; no costume internacional aceito como sendo um direito; nos princípios gerais do direito; nas decisões judiciárias e na doutrina dos juristas como meio de orientar a aplicação das regras de direito.

Dessas fontes, a mais importante para essa dissertação são os tratados internacionais, por ser o modo de regulamentação do Mercosul, e, por consequência, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile.

1.2.2 Tratados internacionais

Antes regrados somente por regras consuetudinárias, como o princípio da boa-fé e o princípio *pacta sunt servanda*, e incentivados em boa parte pela multiplicação de organizações internacionais, como a OIT e a ONU, os tratados internacionais se tornaram de vital importância no ambiente internacional, a ponto de se criar uma codificação

somente para eles, sendo conhecida como Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969).

Fruto do esforço da Comissão de Direito Internacional da ONU, apesar de elaborada em 1969, o Direito dos Tratados entra em vigor somente em 27 de maio de 1980, sendo ratificado por 35 países, não sendo o Brasil signatário até 14 de dezembro de 2009, quando, por meio do Decreto 7.030, o ratificou, mas fazendo reservas[9] aos arts. 25[10] e 66.[11]

Caracterizado pela formalidade do acordo entre as partes de direito internacional público signatárias e visando produzir efeitos jurídicos entre eles, um tratado pode ser sedimentado em um ou mais documentos complementares. Exige forma escrita como meio de trazer maior segurança à relação entabulada entre os Estados e deve exprimir a vontade livre dos países em contratar sob pena de, caracterizado o vício de consentimento (erro, dolo, coação etc.), ser considerado nulo. Ademais, um Estado não pode alegar que o seu consentimento em contratar está viciado por violação de seu direito interno sobre a

---

[9] Trata-se de declaração unilateral de vontade de Estado que deseja excluir ou modificar o efeito jurídico de algumas disposições do tratado, mas sem que haja rejeição de todo acordo e comumente relacionado à questões não essenciais (AMARAL JR., 2015, p. 59).

[10] "Art. 25. Aplicação Provisória. 1. Um tratado ou uma parte do tratado aplica-se provisoriamente enquanto não entra em vigor, se: a) o próprio tratado assim dispuser; ou b) os Estados negociadores assim acordarem por outra forma. 2. A não ser que o tratado disponha ou os Estados negociadores acordem de outra forma, a aplicação provisória de um tratado ou parte de um tratado, em relação a um Estado, termina se esse Estado notificar aos outros Estados, entre os quais o tratado é aplicado provisoriamente, sua intenção de não se tornar parte no tratado".

Autores como Hugo Pena destacam que o art. 25 da Convenção de Viena foi muito controvertido por resistência principalmente dos países latino-americanos, que se encontraram no receio de eventuais tratados criarem obrigações para os Estados sem prévio consentimento de seus poderes legislativos (SALIBA (org.), 2011, p. 175-178). A resistência demonstrada em 1969 se justificou ainda mais no ano de 1994, quando os países pertencentes ao Mercosul assinaram o Protocolo de Ouro Preto, dispondo seu art. 40 que o bloco será regido pela intergovernabilidade, havendo necessidade de ratificação pelo legislativo por cada Estado-Parte dos tratados internacionais mercosulinos.

[11] "Art. 66. Processo de Solução Judicial, de Arbitragem e de Conciliação. Se, nos termos do parágrafo 3 do artigo 65, nenhuma solução foi alcançada, nos 12 meses seguintes à data na qual a objeção foi formulada, o seguinte processo será adotado. a) qualquer parte na controvérsia sobre a aplicação ou interpretação dos arts. 53 ou 64 poderá, mediante pedido escrito, submetê-la à decisão da Corte Internacional de Justiça, salvo se as partes decidirem, de comum acordo, submeter a controvérsia a arbitragem; b) qualquer parte na controvérsia sobre a aplicação ou a interpretação de qualquer um dos outros artigos da Parte V da presente Convenção poderá iniciar o processo previsto no Anexo à Convenção, mediante pedido nesse sentido ao Secretário-Geral das Nações Unidas".

competência para concluir tratados, salvo se a regra tida como violada for de importância fundamental[12] (art. 46 da Convenção de Viena).

As tratativas de um tratado devem ser realizadas por representantes do Estado, desde que apresentem poderes para tanto ou se a prática dos Estados interessados indicar que determinada pessoa é considerada apta para representá-los, dispensando os plenos poderes (art. 7 da Convenção de Viena).

São considerados representantes dos interesses do Estado em razão de suas funções e dispensam a apresentação de plenos poderes: chefes de Estado, chefes de governo, ministros das Relações Exteriores, chefes de missão diplomática e os representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional ou um de seus órgãos (art. 7 da Convenção de Viena).

Com a assinatura do tratado, é vedado às partes contrariar ou frustrar suas finalidades, assim como praticar atos que frustrem seu objeto, devendo sempre ser interpretado de boa-fé (arts. 18 e 31.1).

A ratificação dos tratados deve ser realizada pelo chefe de Estado, não havendo prazo para tanto, e sua realização significa que foram concluídos os trâmites internos de cada Estado para a vinculação do tratado, procedimento esse conhecido como depósito. Os demais Estados que não ratificarem os tratados podem eventualmente aderi-lo, desde que previamente estipulado.

Perfeito nos requisitos fundamento, validade e eficácia, o próximo passo do tratado será produzir efeitos jurídicos pela sua vigência. A vigência, regulada pelo art. 24 da Convenção de Viena, pode muitas vezes começar a surtir efeitos somente após muitos anos de o tratado ter sido completado, considerando que cabe aos contratantes a liberdade de definir quando o tratado entra em vigor – como se verá em capítulo próprio, o Acordo

---

[12] Interessante e ilustrativo exemplo hipotético de violação à normas de importância fundamental é dado por Alberto do Amaral Junior (2015, p. 62): "(...) o governo brasileiro, premido pelo aumento da criminalidade transfronteiriça, venha a celebrar uma convenção para punir com a pena de morte os condenados por tráfico de drogas. Analogamente, seria possível pensar em tratado que tenha o Brasil entre os signatários cujo escopo fosse abolir a forma federativa de Estado. É fora de dúvida que os dois acordos mencionados exibiriam, à luz do direito doméstico, notória inconstitucionalidade, porém não é certo que o mesmo raciocínio viesse a orientar o exame da matéria perante o direito internacional".

sobre Residência para os Nacionais dos Estados-Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile demorou aproximadamente 7 anos desde sua elaboração em 2002 até a vigência em 2009.

Bebendo na fonte dos princípios basilares do direito internacional da boa-fé e do princípio *pacta sunt servanda*, "o tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé" (art. 26), significando dizer que, por compor normas que regulam em âmbito internacional obrigações e deveres dos signatários, os tratados vinculam o modo de agir dos Estados-Partes nas questões neles contidas, não criando obrigações ou direitos a terceiros – *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* (art. 34), exceção feita se determinado dispositivo dispor ser intenção das partes criar a obrigação e haver o aceite por escrito do terceiro Estado (art. 35). Podem ser alterados desde que observadas as seguintes diretrizes do art. 41 da Convenção de Viena: constar no tratado tal possibilidade e não haver proibição de alteração e, mesmo assim, a modificação não pode prejudicar o gozo e o cumprimento pelas partes dos objetivos acordados.

Interessante tema reside na ocorrência de conflitos entre tratados internacionais, sendo o critério da especialidade eleito pela doutrina e jurisprudência como modo de solucionar as colisões em complemento às regências dos arts. 30 a 33 do Código, que tratam de modos de interpretações dos tratados, salvo se as partes do tratado dispuserem de outra forma (AMARAL JR., 2015, p. 86). Vale dizer ainda que, na hipótese de existência de um novo tratado com as mesmas partes e objeto, o anterior será considerado extinto (art. 59).

As interpretações dos tratados devem ser realizadas pautadas no princípio da boa-fé e em outros meios suplementares, como as razões e os atos preparatórios quando a interpretação do texto do tratado deixar ambíguo, obscuro ou resultar em absurdo ou desarrazoado o resultado. Inexiste hierarquia entre a regra geral e os meios suplementares, devendo o intérprete buscar todo o contexto do objetivo do tratado com vistas a conceder-lhe efeito útil.[13] Tratados ulteriores entre as partes também podem ser utilizados para interpretar eventual desavença, pois representam um complexo de atos reveladores da vontade soberana e livre dos Estados.

---

[13] "O efeito útil se notabiliza pela prioridade concedida à interpretação que privilegia a coerência interna do tratado" (AMARAL JR., 2015, p. 109).

Sobre a importância da boa-fé nos tratados, ensina André Lipp Pinto Bastos Lupi (2011, p. 229) que a ela incorporam-se algumas máximas ausentes textualmente do Código de Viena, entre elas: I) a proibição da fraude de, isto é, o uso de "manobras interpretativas de caráter ardiloso" para contornar os efeitos do tratado; II) o locupletamento do manifesto erro alheio ao expressar-se como se, por exemplo, o protesto formal de um Estado, por erro de digitação, contivesse frase isolada em que a falta de uma palavra indicasse a aceitação da conduta alheia que ensejou o processo; III) ante a dúvida, prefere-se a interpretação que considera válida a disposição de um tratado (interpretação *favorem validitatis*); IV) *ut magis valeat quam pereat*, isto é, que todas as disposições têm um efeito útil e que o tratado como um todo tem uma "função social".

Além disso, os tratados que tratarem sobre direitos humanos devem ser interpretados da forma mais favorável de modo a trazer unidade na defesa desses direitos.[14]

Podendo ser extinto se houver alteração das circunstâncias que o motivaram, por vontade das partes ou iniciativa de uma única parte, os tratados têm força *erga omnes* para todos os Estados signatários enquanto vigente.

1.3 Bloco econômico e os regramentos jurídico-políticos (direito da integração)

Conforme visto anteriormente, a globalização foi a responsável pela eliminação das fronteiras comerciais da maioria dos países democráticos, fortalecendo os vínculos sociais transfronteiriços, e teve como um de seus efeitos a inevitável influência jurídico-política nas relações regulamentares dos Estados. Ao escancarar as portas comerciais e ignorar as fronteiras físicas, impulsionado pelo capitalismo que não sofria mais com a sombra do socialismo, cresceu o interesse de Estados fronteiriços a realizarem cada vez mais acordos comerciais.

---

[14] Alguns exemplos são dignos de nota para exemplificar tal regra: o art. 5 (2) do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos (1966), ratificado pelo Brasil pelo Decreto 592, de 1992, impede a restrição ou derrogação aos direitos humanos reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado-Parte, em razão de outras convenções, ou de leis, regulamentos ou costumes; a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954), ratificada pelo Brasil em 2002 pelo Decreto 4.246, e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), ratificada pelo Brasil pelo Decreto 50.215/1961, ambas no artigo 5 rezam que suas disposições não prejudicarão os direitos e vantagens conferidos aos refugiados e aos apátridas por outras normas.

A necessidade de melhores condições de concorrência em um mundo cada vez mais disputado economicamente – devido, em grande parte, à globalização – fez com que países que possuem interesses no desenvolvimento da região onde se situam se juntem para, por meio de concessões recíprocas, ampliar a exposição de suas economias à concorrência externa com o fito de estimular ganhos de produtividade na estrutura produtiva nacional e regional, além de servir de forma de defesa à competitividade internacional.

Dessa intensificação de relacionamentos e afinidades comerciais foram-se criando acordos internacionais bilaterais e, posteriormente, com o propósito de fortalecer ainda mais as negociações comerciais, acordos multilaterais que em sequência desaguaram em Blocos Econômicos.[15] Esses Blocos Econômicos teriam como busca a harmonização das políticas econômicas e a não discriminação entre os países, com a eliminação das barreiras comerciais, e uma união aduaneira constituindo uma zona de livre-comércio e um mercado comum.

Interessante ponto envolvendo os Blocos Econômicos e a Integração Regional reside no fato de que, com o objeto de desenvolvimento econômico entre países, há uma tendência em se proteger os Estados participantes, com o fechamento das economias dentro do bloco, do resto do mundo, mas, por outro lado, há a intensificação da liberalização das negociações comerciais entre os signatários. A integração regional seria, então, *uma estratégia defensiva aos efeitos da globalização* (FREITAS JR. In: PIOVESAN, 2002, p. 106).

---

[15] Necessário destacar que há diferença entre blocos regionais de cooperação e integração. Nos blocos regionais de integração existe um objetivo que implica a unificação, a uniformização e a harmonização de políticas comerciais, econômicas e monetárias com a delegação de parte de suas soberanias a órgãos supranacionais. Já nos blocos regionais de cooperação o objetivo visado não requer a delegação dos Estados de parte de suas soberanias (MERCADANTE; CELLI JR.; ARAÚJO, 2006, p. 19). Todavia se tornou comum chamar os blocos regionais de integração de integração regional e os blocos regionais de cooperação de blocos regionais.

Andrew Hurrel (1995, p. 33) destaca que o regionalismo muitas vezes é fruto da necessidade dos Estados em combater uma força hegemônica e cita o Mercosul como exemplo de defesa ao poderio econômico dos Estados Unidos, enxergando a união de interesses sub-regionais como um meio de melhorar o equilíbrio de poder "*vis-à-vis* um Estado localmente dominante ou ameaçador".

Esses blocos econômicos de cooperação, após uma sequência progressiva de etapas e aprimoramentos, podem desaguar em um bloco regional de integração regional.

As crescentes negociações comerciais transnacionais pediam regulamentações que satisfizessem as expectativas e as necessidades dos Estados e, desse crescente e irreversível "novo" panorama jurídico-político consubstanciado em regras internacionais, surge o Direito de Integração Regional.

O Direito de Integração[16] possui dois sistemas que variam de acordo com os princípios que visam a efetividade de suas normas e das evoluções dos objetivos em comum, sendo eles: o Direito Comunitário e o Direito Internacional Público.

Quando se tem a estipulação e consenso dos Estados-Partes em ceder parte de suas soberanias a um órgão internacional que será encarregado de formular normas que têm aplicação obrigatória à ordem interna de todos os Estados signatários, tem-se a supranacionalidade, característica revelada somente no Direito Comunitário, do qual se é conhecido como único exemplo a União Europeia.

Todavia, quando não há supranacionalidade de normas elaboradas pelo Bloco Econômico, mas necessidade de consulta, aprovação, votação e promulgação em cada Estado para que somente assim haja vigência interna, ter-se-á admitida a

[16] Não obstante tenha o nome de Direito de Integração e, considerando as definições que dividem os blocos econômicos em de cooperação ou integração, penso que deveria se chamar Direito dos Blocos Econômicos, do qual se subclassificariam o Direito Comunitário (Integração) e o Direito Internacional Público (Cooperação).

intergovernabilidade dos países do Bloco, instituto regulamentado pelo Direito Internacional Público, sendo o Mercosul um exemplo.

Há ainda quem defenda que se pode entender o Mercosul como um processo de integração *lato sensu*, por ter caráter muito mais cooperativo do que efetivamente integracional, uma vez que a natureza complexa dos objetivos e das metas de um processo de integração somente pode ser verificada na União Europeia, e, por essa razão, ela é considerada como *stricto sensu* (MERCADANTE; CELLI JR.; ARAÚJO, 2007, p. 22).

Assim, a principal diferença entre o Direito Comunitário e o Internacional Público reside na existência ou não de uma ascendência jurídica oriunda de órgão internacional formado pelo comum acordo dos Estados-membros que, de forma voluntária, cedem parte de suas soberanias a esse órgão para legislar sobre determinados assuntos de interesse regional.

Em resumo, no Direito Comunitário há: aplicabilidade imediata das normas nos ordenamentos jurídicos internos de cada Estado; produção de obrigações e direitos entre os Estados (efeito direto); prevalência da norma comunitária sobre a norma interna dos países.

Essas características diferem em grande escala a integração da União Europeia e o bloco econômico de cooperação do Mercosul. Por ter aplicação imediata e homogênea, o Direito Comunitário não permite divergências com a ordem interna dos países. Na verdade, o que ocorre na Comunidade Europeia é que, por meio de um ato soberano dos Estados-membros, há a delegação da competência interna sobre determinadas matérias ao órgão suprarregional, e essa delegação pode ser a qualquer tempo revogada.

Sobre o Direito Comunitário e como se é feita essa delegação de competência e a possibilidade de revogação leciona Quadros (1991, p. 212-213) que, enquanto durar a delegação os Estados-membros, não podem legislar sobre os temas que confiaram às comunidades, não perdendo a titularidade que pode a qualquer momento revogar a

delegação e, por consequência, recuperar o pleno exercício dos poderes anteriormente cedidos.

Dessa forma, não obstante tenha tido o bloco europeu como espelho, o que se verifica é o completo distanciamento da realidade jurídico-política internacional regional do Mercosul, sendo a regra da supranacionalidade tema que necessita de essencial evolução no bloco Cone Sul para se obter maior segurança jurídica e celeridade nos acordos produzidos pelo bloco.

2
MERCOSUL (MERCADO COMUM DO SUL)

Tendo como espelho a União Europeia e com o fito de se agruparem o mais rápido possível para acompanhar e se reforçar para as tendências de aglomerações econômicas estouradas em outros pontos do globo, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam o Mercado Comum do Sul, projetando especialmente a interação econômica desses países. Seu nascimento se deu pelo Tratado de Assunção em 1991, e foi complementado pelo Tratado de Ouro Preto em 1994. Posteriormente, houve a adesão pela Venezuela (2012),[17] como Estados-Associados a Bolívia e o Chile (1996), Peru (2003), Colômbia e Equador (2004), e México como Estado observador.[18] Segundo Hyland e Munck (2013, p. 10), estimava-se em 2013 que o Mercosul abrangia área de residência de 250 milhões de pessoas, cobrindo territorialmente três quartos do território sul-americano, sendo o quarto maior bloco econômico do mundo.

Anteriormente à criação do Mercosul, a América Latina já havia tentado por algumas vezes criar um ambiente regional de integração comercial, sendo eles em suma e de forma cronológica: o Congresso do Panamá (1826);[19] o Tratado ABC de preferências

---

[17] Oficialmente, a entrada da Venezuela se deu em 31 de julho de 2012 na Cúpula de Mendoza, entretanto, apesar de Brasil, Argentina e Uruguai já terem obtidos a aprovação se seus respectivos Congressos desde 2006, o Paraguai tardou em obter a aprovação de seu Congresso, acarretando no atraso da entrada da Venezuela. No dia 5 de agosto de 2017 a Venezuela foi punida com a suspensão de seus direitos políticos no bloco devido à ruptura da ordem democrática interna, mas mesmo antes de tal punição já estava suspensa do exercício de membro do Mercosul desde dezembro de 2016 por descumprir obrigações assumidas em 2012, em especial por não ter incorporado ao ordenamento jurídico interno normas e acordos vigentes no Mercosul, entre eles o Acordo de Livre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/mercosul-suspende-direitos-politicos-da-venezuela-por-ruptura-da-ordem-democratica.ghtml>. Acesso em: 10 nov. 2017.

A suspensão da Venezuela do exercício de membro do Mercosul a impossibilitou de exercer a Presidência rotativa do bloco, cabendo à Argentina cumprir esse papel após decisão dos países fundadores em 13 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4709007/venezuela-nao-assumira-presidencia-do-mercosul-decidem-chanceleres>. Acesso em: 10 nov. 2017.

[18] As informações sobre a ordem cronológica de adesões ao Mercosul podem ser acessadas pela página <http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercosul#CRONO>. Acesso em: 11 nov. 2017.

[19] Sob a liderança do General venezuelano Símon Bolívar, tentou-se criar um sistema regional hispano-americano com alicerce no raciocínio de uma aliança perpétua entre os Estados latino-americanos. Visou criar um processo de "regionalismo" durante o Congresso. Teve somente a participação de delegados da Colômbia, Peru, México e América Central, não havendo a presença da Argentina e da Coroa Imperial do Brasil que, apesar de convidada, tinha interesses contrários ao movimento (MENEZES, 2011, p. 86-87).

tarifárias assinado por Brasil, Argentina e Chile (1915);[20] a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL (1948);[21] a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC[22] (1960) e sua transformação na Associação Latino-Americana Integração – ALADI[23] (1980); a Declaração do Iguaçu (1985); o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE (1986), que se tornou o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988),[24] ambos assinados por Brasil e Argentina; e o Mercado Comum do Sul – Mercosul (1991).

Apesar dos esforços e objetivos buscados nos acordos transnacionais supradestacados, foi somente no Tratado de Assunção que os países demonstraram reais interesses e evolução nas tratativas para desenvolver um bloco econômico regional do Cone Sul, não obstante a experiência e avanços nos acordos anteriormente produzidos sejam relevantes e influentes na elaboração do Mercosul.

---

[20] Acordo que tinha em sua essência a não agressão, consulta e arbitragem pelos países signatários (Brasil, Argentina e Chile), simbolizando a cooperação política para se equilibrar as relações entre os três países (SALOMÃO; FERNANDES, 2015).

[21] Trata-se de uma das cinco Comissões Econômicas Regionais criadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 1948. Visa contribuir para o desenvolvimento da América Latina com propostas de inserção dos sul-americanos no processo de globalização da economia mundial visando a superação do problema do subdesenvolvimento econômico da região. Encontrou forte resistência norte-americana, que fundamentava que a existência de um organismo específico para a América Latina dentro da estrutura da Organização das Nações Unidas resultaria na perda da influência estadunidense na região em plena Guerra Fria. É considerada de extrema importância devido aos seus avanços: na ampliação do comércio regional; nas relações políticas entre os países; e na defesa do regime democrático. Composto por 26 países na origem, entre eles todos os 4 países fundadores do Mercosul – Brasil, Argentina e Uruguai desde a criação e Uruguai no ano de 1962 (VIEIRA, 2011) –, hoje é formada por 46 Estados-membros e 13 associados, sendo os 33 países da América Latina Estados-membros. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/estados-miembros>. Acesso em: 20 out. 2017.

[22] Por convergência de interesses em comum dos governos do Brasil e Argentina em receber apoio dos norte-americanos e, em paralelo, o aprofundamento dos debates sobre um mercado regional comum e uma zona de livre-comércio na região pela CEPAL, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, é assinado o Tratado de Montevidéu, criando a ALALC. Seus objetivos eram a criação de uma área de livre-comércio na região com o intercâmbio e complementação econômica, a promoção do desenvolvimento social e econômicos dos signatários, e a busca por coordenação de políticas monetárias, de finanças, de comércio exterior e da agricultura. Poucos foram os resultados positivos da ALALC (BRAUN; CARDOSO; BECHLIN, 2012, p. 46).

[23] A pouca produtividade e evolução nos propósitos da ALALC fez com que ela fosse substituída pela ALADI, que tinha como proposta viabilizar, em um prazo curto, a integração regional por meio da produção de acordos nacionais bilateriais. Apesar de ativa, a ALADI não supriu todas as expectativas, resultando somente em acordos bilaterais de complementação econômica refletindo a intenção da abertura comercial dos signatários sem que isso iniciasse a integração latino-americana (BRAUN; CARDOSO; BECHLIN, 2012, p. 48-49).

[24] Acordo formado por Brasil e Argentina que visava constituir, em um prazo de 10 anos, um espaço comum econômico para o comércio de ambos os países de forma recíproca. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm>. Acesso em: 22 out. 2017.

Freitas e Merino (2004, p. 30) demonstram ter esse mesmo sentimento ao ressaltarem que o assunto integração no Tratado de Assunção apresentou contornos qualitativamente diversos daqueles acordos anteriormente assinados, demonstrando o amadurecimento das relações políticas dos países para a criação de um bloco econômico do Cone Sul, e isso pôde ser notado no final da década de 1980 com a mudança de comportamento dos países-membros em aceitar o fenômeno da integração como inexorável e desejável, permitindo estratégias que passaram a ser necessárias, ocupando um papel decisivo na agenda diplomática e na própria política interna dos países.

Contudo, necessário se faz um apontamento histórico para relembrar o ambiente da realidade política vivida pelos países-membros do Mercosul quando da elaboração do Tratado de Assunção.[25] Deve ser relembrado que no final da década de 1980 e começo da de 1990 o mundo enfrentou os efeitos positivos e negativos da globalização impulsionada pela vitória do capitalismo sobre o socialismo e, na mesma época, houve a (re)democratização da maioria dos países sul-americanos[26] que sofriam mudanças estruturais internas com a retirada de governos ditatoriais militares. Tal assertiva é acompanhada por Amaral Jr. (2015, p. 460) ao apontar que "a criação do Mercosul não pode ser imaginada fora dos marcos jurídicos e políticos surgidos com a redemocratização dos países latino-americanos". Com o movimento de (re)democratização dos países sul-americanos, houve a necessidade do enfrentamento e a análise político-econômica pelos Estados do ambiente neoliberal agora reinante na América do Sul.

Esses fatores fomentaram um ambiente propício para se buscar uma integração com propósitos mais firmes, tendo como origem a transformação política, econômica e comercial da região. A vitória do capitalismo, a democratização dos Estados e o

---

[25] Internalizado pelo Brasil pelo Decreto 350, de 21 de novembro de 1991.

[26] Isso se deu também por consequência da vitória do capitalismo sobre o socialismo. Os Estados Unidos da América, maior expoente da defesa do capitalismo, quando enfrentaram o fantasma do socialismo defendido pela URSS, defendiam e financiavam a militarização dos países sul-americanos, propiciando um ambiente político para golpes e "revoluções" por todo continente e favorecendo o estabelecimento de governos ditatoriais. Tal procedimento tinha como objetivo cercar Cuba que, após sua Revolução (1959), introduziu na América Latina – em uma região muito próxima aos Estados Unidos –, um governo socialista adotante do modelo soviético. O grande receio de ocorrência do desencadeamento de uma revolução socialista na região permitiu que passassem a financiar e aparelhar militarmente os Estados latino-americanos com o propósito de impedir o crescimento comunista na região. Com o fim da Guerra Fria, houve o arrefecimento desse temor norte-americano e, por consequência, o menor incentivo às ditaduras militares da região que, sofrendo com a grande pressão popular, fez iniciar um processo sincrônico de (re)democratização dos governos (MENEZES, 2011, p. 47-52).

neoliberalismo, aliados à revolução tecnológica, exigiam que os Estados se inserissem e se adequassem àquela realidade mundial (MENEZES, 2011, p. 167).

Há autores que relatam que esses acontecimentos regionais (democratizações e mudanças políticas) aparentemente ofuscaram o ressurgimento dos esforços de cooperação econômica e de integração econômica regional (SUNKEL, 1998, p. 1).

Não obstante o apontamento *supra*, o fato é que, ofuscado ou não, o neoliberalismo imposto e reinante no Cone Sul já surtia seus efeitos nas relações econômicas transnacionais, e, em decorrência desses fatores, o Tratado de Assunção tem nítido viés econômico sem demonstrar maiores considerações com as questões sociais advindas das consequências da aproximação e ampliação das negociações comerciais transnacionais dos países do bloco.

Apesar de constar em suas considerações iniciais que o processo de desenvolvimento econômico e ampliação dos mercados nacionais deve ser feito com vistas à justiça social, o tratado constitutivo do Mercosul tem conteúdo nitidamente dirigido à expansão comercial da região.

No entanto, o ambiente sociopolítico à época ainda não era propício a preocupações e considerações mais profundas sobre os reflexos sociais e laborais advindos do "novo" tratado do Cone Sul (1991), e isso devido às recentíssimas democratizações dos países participantes – no caso do Brasil, somente três anos após a Constituição Democrática de 1988 –, que ainda traziam ranços à presença e ao trabalho do estrangeiro em terras nacionais, herança do pensamento dos regimes autoritários militares, valendo lembrar que o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) demonstra muito bem a restrição do trabalho e a presença do estrangeiro no território nacional no início da década de 1980.

Sergio Caballero Santos (2011) destaca que o Mercosul foi impulsionado pelos presidentes da Argentina e do Brasil, respectivamente, Alfonsín e Sarney, com o objetivo

de consolidar a democracia nesses Estados e ao mesmo tempo gerar confiança recíproca no momento desses países em atuar de forma bilateral.[27]

No período de transição, que foi desde a criação do Mercosul (1991) até o Protocolo de Ouro Preto (1994),[28] foi notado o crescimento dos fluxos intrarregionais de comércio, em especial entre Brasil e Argentina, e, por consequência, a interdependência entre eles. Consagrado o que pode ser considerado pela expoente majoração comercial o estabelecimento da integração econômica da região, o Mercosul agora visava adaptar a estrutura institucional do Bloco às alterações comerciais desse período e relacionar os órgãos da administração, e foi no Protocolo de Ouro Preto que isso se concretizou.

A implementação de questões institucionais por meio do Protocolo de Ouro Preto, somado à forte e crescente interdependência econômica entre os países-membros, demonstrava, ao menos na época, que a integração regional recém-criada poderia ter êxito em seus propósitos, em especial no fortalecimento econômico recíproco dos países da região de modo a minimizar o risco de marginalização gerado pela globalização econômica (SANTOS, 2011).

Cientes de que o Mercado Comum, que deveria estar estabelecido até a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, implicaria na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, e, por consequência, o estímulo a maior movimentação de trabalhadores na região, em 9 de maio de 1991 em Montevidéu – menos de 2 meses após a assinatura do Tratado de Assunção –, foi criado pela Resolução 11/91 um Subgrupo de Trabalho de nº 11, que teria como denominação "Assuntos Trabalhistas", sendo alterada sua denominação para "Relações Trabalhistas, Emprego e Segurança Social" pela Resolução 11/92. Atualmente, encontra-se com o nº 10 devido à designação adotada pela Decisão 95/00 de Assuntos, Emprego e Seguridade Social.

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17.12.1994, é considerado de extrema importância para o Mercosul, e isso se afirma devido ao fato de que nele há 53 artigos que

---

[27] Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=es> Acesso em: 4 jan. 2018.

[28] Internalizado pelo Brasil pelo Decreto 1.901, de 9 de maio de 1996.

regulam a estrutura institucional do Mercosul, estipulando e regendo a capacidade internacional do bloco como sujeito de direitos e obrigações.

O Mercosul, assim, teve como objetivo a constituição de um mercado comum, e necessita, para isso, da criação de uma zona de livre comércio e união aduaneira. Para concretizar essas ambições, deve alcançar: a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio entre os países-membros; a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC); a coordenação de políticas macroeconômicas; o livre comércio de serviços; a livre circulação de mão de obra; a livre circulação de capitais; e a liberdade de estabelecimento.

Por consequência das metas acima buscadas e conforme o bloco vai avançando, mais se torna necessário um estudo do direito da integração de modo a conceder um suporte jurídico normativo e analisar os impactos normativos sobre os ordenamentos jurídicos internos dos Estados-membros, assim como o conjunto normativo do bloco.

Assim, de imperiosa importância o estudo dos órgãos que compõem o Mercosul, por serem fontes de produção das normas que o regem e foram objeto de regulação pelo Protocolo de Ouro Preto (arts. 1º a 33), e complementado pelo Protocolo de Olivos (2002),[29] sendo eles: o Conselho do Mercado Comum (CMC);[30] o Grupo Mercado Comum (GMC);[31] a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);[32] a Comissão Parlamentar

---

[29] Internalizado pelo Brasil pelo Decreto 4.982, de 9 de fevereiro de 2004.

[30] Órgão superior e de decisão com a incumbência de conduzir a política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para constituir o Mercado comum. É integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados. Suas funções são: velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção e seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito; formular políticas e promover as ações necessárias à conformação de Mercado comum; exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul; negociar e assinar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupo de países e organizações internacionais; manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum; criar os órgãos que entenda pertinentes; designar o diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul; adotar Decisões em matéria financeira e orçamentária. Suas decisões são feitas por meio do ato normativo "Decisão", sendo obrigatória pelos Estados-Partes, mas dependem da necessidade de serem internalizados pelos Estados conforme a regência constitucional de recepção de normas internacionais de cada um (MENEZES, 2011, p. 173).

[31] Tem como função fazer cumprir as decisões do CMC, assim como adotar medidas que visem os avanços no processo de integração regional. É composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais designados pelos Países-membros. Suas funções são: zelar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, seus Protocolos e acordos firmados; propor projetos de Decisão ao CMC; adotar medidas que entedem necessárias para o cumprimento das decisões adotadas pelo CMC; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum; criar, modificar ou extinguir órgãos, tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas; expor seus pensamentos sobre propostas ou recomendações que forem submetidas pelos demais órgãos

Conjunta (CPC); [33] o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); [34] a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM);[35] e o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR).[36]

Além da criação dos órgãos e suas funções, o Protocolo de Ouro Preto prevê em seu art. 40 como será realizada a vigência interna dos tratados e normas produzidas pelo Bloco, sendo o procedimento pensado de forma a garantir a vigência simultânea nos Estados-Partes. O processo segue a seguinte cronologia: aprovada a norma, os Estados-

---

do Mercosul; aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do Mercosul; adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária; organizar as reuniões do CMC e elaborar relatórios e estudos solicitados; eleger o diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul; supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul. Também possui poder decisório, que é manifestado por "Resoluções", sendo obrigatórias para os países-membros (MENEZES, 2011, p. 174).

[32] A CCM tem por finalidade assessorar a GMC e analisar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-membros para o funcionamento da união aduaneira, assim como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, não só no Mercosul como também com países terceiros. Suas tarefas são: zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum intra-Mercosul e com terceiros países; elaborar pareceres e consultas dos Estados-Partes no que toca à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum; seguir a implementação dos instrumentos de política comercial comum dos Estados-Partes; estudar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular Propostas a respeito ao GMC; decidir sobre assuntos relativos à administração e à aplicação da tarifa externa comum dos instrumentos de política comercial comum; informar ao GMC sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito delas; propor ao GMC novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria comercial e aduaneira do Mercosul; propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum. Possui poder decisório que é manifestado como "Diretrizes", sendo obrigatórias para os Estados-membros (MENEZES, 2011, p. 175).

[33] A CPC representa os Parlamentos dos Estados-membros no Mercosul. É composta por senadores e deputados federais, sendo ao todo dezesseis parlamentares, e possui a função de procurar acelerar os procedimentos legislativos necessários para a entrada em vigor, em cada país, das norma advindas dos órgãos do Mercosul, e ainda auxilia no processo de harmonização de legislações, de acordo com as necessidades do avanço do processo de integração, podendo ainda encaminhar ao GMC, mas não possui poder decisório (MENEZES, 2011, p. 175).

[34] Órgão representativo dos setores econômicos e sociais e é integrado por igual de representantes dos Estados-membros. Não tem poder decisório e manifesta-se por meio de "Recomendações" ao GMC (MENEZES, 2011, p. 176).

[35] Responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul. Suas funções são: servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul; realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul; editar o Boletim Oficial do Mercosul; organizar os aspectos logísticos das reuniões do CMC, do GMC e da CCM; fornecer apoio ao Estado que sediar o evento ligado ao Mercosul; informar regularmente os Estados-Partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas pelo Mercosul; registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas; elaborar seu projeto de orçamento e, uma vez aprovado pelo GMC, sua execução; apresentar anualmente ao GMC a sua prestação de contas e relatório sobre suas atividades.

[36] Instituído em 18.02.2002 pelo Protocolo de Olivos e instalado em 13.08.2002. o TPR serve como última instância para decidir e revisar decisões de primeira instância correlatas às controvérsias comerciais entre os Estados-Partes, assim como tem função consultiva.

Partes adotarão medidas de forma a incorporar aos seus ordenamentos jurídicos e comunicarão à Secretaria Administrativa do Mercosul; após a incorporação por todos os Estados, a SAM comunica a todos os Estados tal fato; as normas entrarão em vigor 30 dias após a data da comunicação realizada pela SAM e os Estados-Partes, dentro do prazo indicado, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais.

Outro artigo de suma importância no Protocolo de Ouro Preto diz respeito às Fontes Jurídicas do Mercosul (art. 41), em que estipula que o Tratado de Assunção, seus protocolos e instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; e as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção, são fontes jurídicas mercosulinas.

Com essas informações, pode-se, então, identificar que o Protocolo de Ouro Preto trouxe a intergovernabilidade como sistema, sendo regido pelos princípios de Direito Internacional Público como regra jurídica.

Destaque especial deve ser dado ao fato de que as Resoluções emanadas pela GMC após o Protocolo de Ouro Preto são de obrigatória observância pelos Estados dentro desse sistema intergovernamental e são terreno fértil para a melhor compreensão de diversos temas dentro dos interesses intra-Mercosul.

No ano de 1998 foi assinada a Declaração Sociolaboral do Mercosul, instituindo princípios programáticos da integração regional que foi dividida em quatro partes, sendo a parte privada das relações trabalhistas dividida em direitos individuais e coletivos, e as demais partes referentes às obrigações estatais e às regras de aplicação e seguimento da vigência do instrumento.

Há importantes avanços nesse documento sobre direitos individuais, tendo em vista a finalidade do mercado comum, como a garantia de não discriminação em razão da

origem nacional (art. 1º)[37] e a proteção aos trabalhadores ou fronteiriços (art. 4º),[38] e, no direito coletivo, o destaque vai para o art. 9º,[39] que trata da liberdade de associação principalmente no que concerne à extensão da liberdade sindical.

Em que pese a consignação de direitos trabalhistas na Declaração Sociolaboral do Mercosul em 1998, somente em 2000 tais direitos começam a vigorar, pois, de acordo com o art. 20[40] da referida Declaração, a efetivação dos direitos e princípios nela inseridos

---

[37] Art. 1º 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.

[38] Art. 4º 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.

[39] Art. 9º Os trabalhadores deverão gozar de adequada proteção contra todo ato de discriminação tendente a menoscabar a liberdade sindical com relação a seu emprego.

Deverá garantir-se:

a) a liberdade de filiação, de não filiação e desfiliação, sem que isto comprometa o ingresso em um emprego ou sua continuidade no mesmo;

b) evitar demissões ou prejuízos a um trabalhador por causa de sua filiação sindical ou de sua participação em atividades sindicais;

c) o direito de ser representado sindicalmente, de acordo com a legislação, acordos e convênios coletivos de trabalho em vigor nos Estados-Partes.

[40] Art. 20 Os Estados-Partes comprometem-se a respeitar os direitos fundamentais inscritos nesta Declaração e a promover sua aplicação em conformidade com a legislação e as práticas nacionais e as convenções e acordos coletivos. Para tanto, recomendam instituir, como parte integrante desta Declaração, uma Comissão Sociolaboral, órgão tripartite, auxiliar do Grupo Mercado Comum, que terá caráter promocional e não sancionador, dotado de instâncias nacionais e regional, com o objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação do instrumento.

A Comissão Sociolaboral Regional manifestar-se-á por consenso dos três setores, e terá as seguintes atribuições se responsabilidades:

a) examinar, comentar e encaminhar as memórias preparadas pelos Estados Partes, decorrentes dos compromissos desta Declaração;

b) formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração;

c) examinar observações e consultas sobre dificuldades e incorreções na aplicação e cumprimento dos dispositivos contidos na Declaração;

d) examinar dúvidas sobre a aplicação dos termos da Declaração e propor esclarecimentos;

e) elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração;

previa a necessidade de criação de uma Comissão (Mercosul/GMC/RES 15/1999)[41] e de seu respectivo Regimento Interno de 2000 (Mercosul/GMC/RES 85/00), resultando, assim, em nove anos desde a criação do Mercosul para que os direitos básicos dos trabalhadores fossem efetivamente considerados, e mesmo assim não foi concedido à Comissão qualquer poder sancionador. A Declaração Sociolaboral do Mercosul de 1998 foi revisada em 2015, na I Reunião Negociadora ocorrida em Brasília no dia 17.07.2015, que será tratada com maior profundidade no capítulo que trata sobre o estudo do Acordo de Livre Residência do Mercosul, Bolívia e Chile.

De considerável importância dentro do sistema de interpretação e aplicação do Direito de Integração, o Protocolo de Olivos, assinado em 18 de fevereiro de 2002, com vigência a partir de 13 de agosto de 2004 – ratificado pelo Brasil pelo Decreto 4.982/2004 –, visou regulamentar os modos de Solução de Controvérsia do Mercosul. Antes de Olivos, o Tratado de Assunção já havia tratado do assunto, que foi regulamentado pelo Protocolo de Brasília de 17 de dezembro de 1991, que dividia o procedimento de solução de controvérsia em três etapas: a negociação direta entre os Estados, a conciliação buscada pelo GMC e a constituição do Tribunal Arbitral *ad hoc*.

Com o propósito de dar preferência ao caráter jurisdicional do sistema, o Protocolo de Olivos criou o Tribunal Permanente de Revisão com a missão de julgar os recursos das decisões proferidas *ad hoc*, uma vez que o sistema anterior não dispunha sobre a possibilidade de se recorrer das decisões fazendo com que os Estados resolvessem suas desavenças no campo da negociação diplomática.

---

f) examinar e instruir as propostas de modificação do texto da Declaração e lhes dar o encaminhamento pertinente.

As formas e mecanismos de encaminhamento dos assuntos acima listados serão definidos pela Comissão Sociolaboral Regional.

[41] Dispõe a resolução Mercosul/GMC/RES 15/1999: Art. 1 Criar a Comissão Sociolaboral do MERCOSUL como órgão tripartite auxiliar do Grupo Mercado Comum, que terá caráter promocional e não sancionador, dotado de instâncias nacionais e regional, com o objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

Art. 2 A Comissão Sociolaboral do MERCOSUL apresentará ao Grupo Mercado Comum uma proposta de seu próprio Regulamento Interno e o das Comissões Nacionais.

Art. 3 A Comissão Sociolaboral do MERCOSUL será integrada por um membro titular e um alterno de cada um dos três setores envolvidos em cada Estado-Parte do MERCOSUL.

Importante inovação trazida pelo Protocolo de Olivos diz respeito à possibilidade de, se um juiz de instância inferior de um dos Estados-Partes se deparar com um caso concreto que necessite de aplicação do direito do Mercosul, poderá esse magistrado requerer ao Tribunal Superior do Estado a que pertence a solicitação de opinião consultiva do Tribunal Permanente de Revisão para que este resolva as dúvidas existentes, mas não sendo de aplicação obrigatória.[42] Os Tribunais Superiores que podem solicitar consulta ao TPR, segundo o art. 2 da Decisão CMC 02/2007, são: pelo Brasil, o Supremo Tribunal Federal; pela Argentina, a Corte Suprema de Justicia de la Nación; pelo Paraguai, a Corte Suprema de Justicia; e pelo Uruguai, a Suprema Corte de Justicia e o Tribunal del Contencioso Administrativo. No Brasil, o requerimento realizado pelo magistrado solicitante passará pelo Plenário do STF, que decidirá sobre o encaminhamento da consulta mediante juízo de admissibilidade (art. 7º, VIII, do Regimento Interno do STF).

A opinião consultiva, quando provocada por Tribunal Superior de um Estado-Parte, deverá interpretar de forma exclusiva a consulta com base no TA, no Protocolo de Ouro Preto, nos protocolos e acordos celebrados no Mercosul, nas Decisões do CMC, nas Resoluções do GMC e nas Diretivas da CCM (art. 4.1 do Regulamento do Protocolo de Olivos, Decisão CMC 37/03).

O TPR constituiu importante avanço do bloco, uma vez que não havia até então um órgão com tais características no Mercosul (VIEIRA, 2012, p. 118). Inaugurado em 13.08.2004, com sede em Assunção, no Paraguai, o TPD é composto por cinco membros.[43] Possui quatro competências em matéria jurisdicional, sendo a emissão de opiniões consultivas a mais importante para o avanço da integração regional pretendida, por ter a potencial capacidade de uniformizar ou harmonizar a interpretação do Direito emanado pelo bloco. Conforme muito bem destacado por Luciane Klein Vieira (2013, p. 118), o TPD visa "garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos

---

[42] Em visita realizada ao STF, o então secretário do TPR, Sr. Raphael Vasconselos, asseverou: "Os pareceres são instrumentos de harmonização do Direito do Mercosul. O magistrado que faz o pedido da opinião consultiva não está vinculado ao parecer que receberá, mas o documento pode servir como um instrumento hábil a orientar o juiz na sua decisão". Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalDestaques&idConteudo=208016>. Acesso em: 9 set. 2017.

[43] Cada um dos quatro Estados-Partes originais indica um árbitro e um suplente e um quinto árbitro é eleito por unanimidade pelos mesmos países de uma lista de oito candidatos que os Estados devem indicar à SAM na proporção de dois por país (VIEIRA, 2013, p. 118).

fundacionais do processo de integração e do conjunto normativo do Mercosul, de um modo consistente e sistematizado".

Por não possuir caráter supranacional, característica fundamental para se ter um maior avanço no processo de integração, suas decisões não são obrigatórias de pronto para os Estados, havendo necessidade de internalização. Entretanto, sua criação demonstra avanço significativo do grau de compromisso dos Estados em se obter uma uniformização interpretativa do Direito do bloco, e isso se dá por meio de declarações que possuem força de coisa julgada, não vinculantes ou obrigatórias (VIEIRA, 2013, p. 119).

Nota-se, assim, que a ausência de supranacionalidade no Mercosul impede muitas vezes o progresso do bloco regional. Vale lembrar que todo processo de integração regional tem um reflexo normativo que, de forma direta ou indireta, influencia e produz modificações nos ordenamentos internos dos Estados-Partes, e esses efeitos são tratados no Mercosul por vias de cooperação mútua e da diplomacia, características peculiares do Direito Internacional Público (SAMPAIO, 2005, p. 216).

3
ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS-PARTES DO MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE

Como visto, com início nitidamente voltado a regulamentar questões de cunho comercial e econômico, o Mercosul começou a tratar as questões de viés social resultantes de suas ambições de integração regional. Conforme os anos foram passando e a estrutura do bloco se mostrando mais sólida, os olhos dos Estados não mais se concentravam com exclusividade nas questões envolvendo as fragilidades da integração econômica e começaram a enveredar esforços com vistas a buscar os interesses dos cidadãos dos Países associados afetados pela área de livre comércio.

As fronteiras físicas dos países já sofriam forte diluição com o impacto da globalização e da ideologia neoliberalista imposta pelos Estados Unidos, forçando os países sul-americanos a constituir um bloco regional com a intenção não só de incentivar a circulação de mercadorias em âmbito interno, mas também de se fortalecerem de modo a criarem corpo para lidar com a imposição hegemônica capitalista estadunidense e criar melhores condições de negociações extrabloco com os demais blocos regionais e organizações internacionais.

O forte impacto desses acontecimentos revelou a fragilidade da soberania dos Estados em legislar sobre os mais diversos assuntos, pois suas normas internas não eram suficientes para trazer paz social e regulamentação da sociedade que cada vez mais tende a ser global. O regionalismo trouxe aos Estados o dever de não mais pensar em âmbito nacional, mas, sim, regional, aumentando a porosidade das fronteiras físicas dos países que se aglomeram economicamente e escancarando a crise do conceito de Estado-Nação ao promover um sem-número de normas que são concebidas além das fronteiras, mas com forte impacto interno. Conceitos centenários tidos como imutáveis e pensados para trazer paz (Vestfália de 1648), dos quais são exemplos Estado-Nação e soberania estatal, hoje trazem conflitos por serem insuficientes para definir as relações político-jurídicas no mundo.

Com uma faixa de fronteira que abrange 588 municípios em diversos estados como Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina, o Brasil sofre forte impacto desses fenômenos, sendo, juntamente com a Argentina, o principal país recebedor de migrantes regionais, e, por essa razão, deve ter entre suas políticas a intenção de produzir, na ordem interna e, contribuir em âmbito regional, normas que facilitem e reconheçam direitos aos migrantes recebidos.

As políticas migratórias dos países mercosulinos que ainda teimavam em não considerar as migrações como processos sociais, com forte carga transnacional, contribuíram para que a imprevisibilidade e a turbulência da globalização desnudassem a incapacidade dos Estados em controlá-las. A criação do bloco econômico do Cone Sul impulsionava a circulação de pessoas, sendo comum, por exemplo, principalmente na região da tripla fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, pessoas passarem os dias úteis da semana em um país e os finais de semana em outro. A circulação diária daqueles que cruzavam a fronteira para trabalhar, estudar e ir a hospitais também era muito comum na região, mesmo sem qualquer documento oficial entre os países que facilitasse e permitisse a circulação, fazendo com que tais pessoas necessitassem de autorização especial cada vez que atravessam as fronteiras (BOMPADRE, 2003, p. 19).

Um dos objetivos básicos de todo mercado comum é a livre circulação de pessoas, além de bens, serviços e capitais. Livre circulação de pessoas significa livre circulação de trabalhadores e que, para que isso seja possível, necessário se faz eliminar os obstáculos que os cidadãos podem ter para migrar a outro país-membro do acordo de integração. Com isso em mente, claro está que devem ser levadas adiante uma política e uma legislação antidiscriminatória, garantindo igualdade de tratamento para os trabalhadores estrangeiros, como acesso às mesmas condições de trabalho e remuneração. Necessário também que haja uma coordenação eficaz entre os sistemas de seguridade social dos países que integram o bloco de forma que o migrante não perca o período de recolhimento realizado em outro país signatário (RENDÓN; MENDOZA, 2015, p. 98).

Dessa forma, a movimentação livre de pessoas dentro de um espaço de livre residência composto hoje por 9 países signatários – Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia, Colômbia, Peru e Equador – se revelava tema inerente à questão social

esquecida de amparo regulatório eficiente pelo Mercosul desde sua criação, em 1991, até o ano de 2002, quando foi assinado o Acordo de Livre Residência (Decreto 6.975/2009).

Com vigência somente a partir de 2009, ainda é possível ouvir vozes que levantam a indagação sobre a possibilidade de se afirmar se o Acordo de Livre Residência possui mecanismos capazes de estancar a ferida da resistência histórica dos países do Cone Sul em permitir, ao menos dentro das fronteiras dos signatários, a livre circulação de seus cidadãos.

Conforme se verificará adiante, a resposta para essas questões envolve uma análise preliminar não só do Acordo objeto de estudo, mas também de uma série de fatores essenciais à livre circulação de pessoas. Anteriormente, no Capítulo 1 deste trabalho, pôde-se notar a quantidade de fatores e fenômenos relevantes que diretamente contribuíram e influenciaram no que se propôs no Acordo de Livre Residência, todavia deixou-se de forma proposital o aprofundamento da questão da circulação de pessoas para o Capítulo 3 justamente para demonstrar que o Acordo em estudo permitiu largo passo para o estágio de livre circulação dos cidadãos dos países signatários, ainda que mitigada, estendendo sua força sobre pessoas que sequer possuem nacionalidade dos países signatários.

A "liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado" e "o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar", são valores dispostos no art. XIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, portanto, fontes de direito internacional costumeiras que direcionam a produção das normas jurídicas na ordem interna e internacional em escala universal para a defesa dos direitos humanos e das democracias modernas.[44] Apesar de seu perfil programático e não vinculante, a Declaração foi embrião das principais e subsequentes convenções internacionais de proteção dos direitos humanos (REDIN, 2013, p. 105) e serve de fonte para a Corte Internacional de Justiça solucionar controvérsias que lhe forem submetidas (art. 38, *b*, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça ratificado pelo Brasil por meio do Decreto 19.841/1945).

---

[44] Exemplo da força consuetudinária da Declaração Universal dos Direitos do Homem pode ser constatada no Preâmbulo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) ratificado pelo Brasil por meio do Decreto 591/1992 em período em que o Mercosul se encontrava ainda em transição entre o TA e o Protocolo de Ouro Preto (1994), ao constar no item 3 do artigo 2 que os Estados devem considerar os direitos humanos e a situação econômica nacional para estender os direitos do Pidesc.

A Declaração inaugurou a fase de positivação e universalização dos direitos humanos, refletindo em mudanças do comportamento humano a ponto de encorajar o indivíduo que busca uma melhor condição de vida a migrar para outro Estado. A constante integração e complementaridade desses direitos elevados à máxima importância no direito internacional e direcionando à interpretação sempre mais favorável à sua proteção, revestem o migrante de hoje de uma mínima garantia dos Estados que, impulsionados por organismos internacionais de vocação universal, como a ONU, ou de vocação regional, como o Mercosul, de se comprometerem a respeitá-los.

Nesse contexto de globalização e forte interação econômica regional, o estímulo à migração internacional ganha ainda mais força, e a livre circulação dos nacionais nos países que se comprometem a criar uma zona de mercado comum se torna o principal tema para o progresso do regionalismo. Embora os processos de integração regional tenham origem em interesses econômicos interestatais, é imperioso retratar que as pessoas afetadas pelas ambições dos Estados-Partes emergem como substrato outrora esquecido, pois são com base neles e para eles que os blocos existem (JAEGER JR., 2002, p. 39). O processo integracionista deve ser interpretado como de integração de fato das sociedades dos Estados-Partes, e não somente de apoio econômico, tendo como base finalística os cidadãos que impulsionam a movimentação econômica e requerem, desse modo, uma integração social que acompanhe a econômica (GRUPELLI, 2008, p. 28).

No Mercosul, o entrave à livre circulação de pessoas impede que ele avance no processo de integração, forçando-o a permanecer na categoria de mero bloco econômico de cooperação. A concretização dos objetivos do Mercosul somente poderá ter contornos mais *definidos* "quando os Estados-Membros alcançarem uma harmonização da vontade política, cooperação e participação de todos os setores envolvidos" (MAIA; BASTOS, 2011, p. 398).

O Tratado de Assunção, já no seu art. 1, demonstra inclinação à livre circulação de pessoas,[45] e isso se deu em decorrência da interpretação dos termos do artigo

[45] Tal afirmação encontra resistência entre os estudiosos. Deacon, Lombaerde, Macovei e Schoröder, em entendimento oposto, ressaltam que o Mercosul não focou esforços na circulação de pessoas, mas somente na liberação de serviços (2011, p. 347). Hyland e Munck (2014, p. 43) possuem o mesmo posicionamento.

mencionado, que dispõe sobre "livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos" (BELTRAN, 1998, p. 345). O preâmbulo do TA ainda dá indícios de que os cidadãos são parte do processo da integração ao considerar que a ampliação dos mercados nacionais deve ser realizada com justiça social e revelar que a vontade política do Mercosul é no sentido de estabelecer bases para o estreitamento da união entre seus povos com o propósito de alcançar a integração como condição inerente ao desenvolvimento humano, econômico, científico e tecnológico dos Estados integrantes do bloco.

O Legislativo brasileiro também partilhava do mesmo sentimento de que o Tratado de Assunção se preocupava com a questão migratória, e isso pôde ser atestado nos debates sobre a internalização do Acordo sobre Residência por meio do Projeto de Decreto Legislativo 355, de 2005, quando o Senador Pedro Simon (PMDB/RS) destacou: "O Acordo em exame representa decisivo passo para a consolidação do Mercosul, uma vez que o Tratado de Assunção, em seu Artigo 1, prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro estados-partes".[46]

Em texto produzido para apresentação na OIT em 2012 com o tema "Migraciones Laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado", Texidó, Baer, Vichich, Santestevan e Gomes estudaram as migrações no Cone Sul no período de 1990-2001 e destacaram o caráter contraditório do início no processo de integração do Mercosul no que se refere à migração. Apontam os autores que o documento fundacional (Tratado de Assunção) estabelece a liberdade dos fatores de produção, destacando-se o trabalho e os trabalhadores, mas, enquanto a integração econômica e comercial entre os países foi exitosa, pouca atenção foi dada ao tratamento da questão da mobilidade de trabalhadores. Contudo, a contar de meados dos anos 1990, momento em que a integração sofreu dificuldades e obstáculos econômicos, comerciais e institucionais, clamou-se por uma redefinição para união aduaneira e para o esquema de integração que não incluía entre seus compromissos a questão de liberdade de circulação para os trabalhadores.

Para alcançar a almejada integração do Mercosul e cumprir com os objetivos do pacto regional, os Estados devem contribuir para uma maior união e aproximação entre eles, ampliando a zona de ocupação territorial formada pela junção de seus territórios e

---

[46] Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4541120>. Acesso em: 25 jan. 2018.

fazendo com que o nacional do Estado-Parte se sinta em trâmite para uma cidadania regional permissiva de livre circulação no amplo território do bloco.[47] No âmbito brasileiro, na promulgação da Constituição Democrática em 1988, logo no art. 4º, parágrafo único, o Constituinte originário mencionou que nas relações internacionais o Brasil "buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações", que, por ser norma programática, traça princípios a serem cumpridos pelos Poderes Públicos (Legislativo, Executivo e Judiciário). Ainda no campo constitucional doméstico, outros artigos mencionam a importância do desenvolvimento regional na ordem econômica (art. 170, VII), a valorização da diversidade étnica e regional (art. 215, V), e o direcionamento do desenvolvimento tecnológico ao sistema produtivo regional (art. 218, 2), sempre tendo como busca a promoção da cultura, artística e jornalística, da região (art. 221, II, III).

A sociedade civil dos Estados é o alicerce e a força motriz de qualquer processo de integração, e, por isso, imperioso que a ela seja facilitado e garantido o acesso aos mesmos direitos que teriam se em seu país estivesse. Diante disso, a livre circulação de pessoas dos Estados-Partes é medida que se impõe naturalmente de forma paulatina nos blocos regionais de modo a garantir o direito ao turismo, a residir, estudar, investir e trabalhar de forma digna com equiparação aos nacionais do país receptor.

Substrato óbvio, mas cegado pelo raio do capitalismo selvagem que conduz os interesses dos Estados modernos, é o ser humano. Globalização e neoliberalismo; regionalismo; soberania estatal; circulação de mercadorias, serviços e pessoas; migrações econômicas; direitos humanos e sociais são fenômenos que se entrelaçam e formam, muitas vezes, amálgamas de difícil solução. Refletem movimento cíclico que representam se analisada a fundo a história da humanidade.

O ser humano, para sobreviver e se sustentar em uma sociedade capitalista, precisa trabalhar e produzir riquezas buscando os melhores meios e oportunidades para tanto. O regionalismo, hoje, é terreno fértil para os menos afortunados buscarem melhores condições de vida em outro Estado, sendo que os que não possuírem vínculo jurídico-

---

[47] Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6547/9/innova.front/cidadania-regional>. Acesso em: 10 nov. 2017.

político com o Estado de destino são considerados estrangeiros, e o estrangeiro que tiver a intenção de estabelecer residência num outro Estado é conhecido como migrante.

Como se sabe, migrante é a definição de pessoa que migra e migração é o ato de migrar. Entretanto migração reflete o pensamento de fronteiras fechadas e o conceito de um Estado que controla o ingresso do estrangeiro em seu território.

Livre circulação de pessoas traz o pensamento de fronteiras abertas, possibilitando aos cidadãos se moverem no espaço integrado. Assim, a percepção de livre circulação remete à característica inerente a espaços de integração regional (SANT'ANA, 2001, p. 81-82) e deve ser buscada pelo Estados para avanço do bloco. A livre circulação de pessoas não é um efeito indesejado pelo mercado comum, mas um elemento indispensável para sua constituição e para que haja efetividade necessária à criação de elementos normativos regionais que promovam a eliminação de barreiras para residências em um país vizinho e que busquem a homogeneidade das leis que tratam dos direitos dos migrantes na ordem interna dos países do bloco (DRI, 2010, p. 37).

A crescente migração entre os seis países originalmente signatários do Acordo foi incentivada essencialmente pelo desequilíbrio econômico-laboral que indicava que os trabalhadores saíam de seus lugares de origem em busca de melhores condições de trabalho e de qualidade de vida, migrando para mercados que recrutam esses trabalhadores e que lhes trazem a perspectiva de que suas ambições sejam saciadas. Essa situação vem sendo compreendida pelos Estados-Partes do Mercosul, que formulam de forma paulatina uma política migratória comum calcada na atual realidade que enfrentam. Os tratos inter-regionais sobre a migração pelo bloco têm também como fundamento a sua importância como parte da identidade e da construção das nações sul-americanas, sendo o Acordo sobre Residência uma consequência evolutiva buscada pelo bloco na intenção de instrumentalizar a política migratória do bloco, sendo a principal ferramenta que concede razão legal e institucional a mobilidade laboral no Mercosul.[48]

A explosão migratória compreendida no período em que o Mercosul começou a se debruçar sobre a facilitação da mobilidade nas fronteiras da região entre os países do

[48] Disponível em: <http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaTomasMunoz.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

Acordo é mencionada por Lunardi (2015, p. 4),[49] que apresenta o crescimento dos migrantes entre os anos 2000 e 2010. Na Argentina, por exemplo, o aumento de cidadãos provenientes do Acordo pulou de 916.200 para 1.328.000, seguido pelo Brasil, que tinha 118.612 e pulou para 240.000; Paraguai, que passou de 151.438 para 169.000; Chile, que foi de 73.474 para 110.000; Bolívia, de 51.917 para 83.000; e Uruguai, que foi o único que reduziu de 43.391 para 36.000. Apesar do saldo migratório incentivado pelo Acordo, antes mesmo de sua assinatura, estima-se que no começo dos anos 2000 cerca de dois milhões de pessoas se moviam entre os países do Mercosul, tendo a Argentina e a Venezuela como principais recebedores e, conforme demonstrado nos números acima, esse movimento prosseguiu na primeira década deste século, incluindo outros países como destino de migrantes regionais, como Chile e Brasil, podendo ser considerado, apesar das devidas particularidades de cada, todos como recebedores de migrantes (ARCARAZO; GEDDES, 2014, p. 30).

Além disso, a crescente migração de pessoas indocumentadas entre os países do Mercosul gerou o início de uma crise de governabilidade na região (ARCARAZO; FREIER, 2015, p. 4), o que clamava por um instrumento de força que, após observados os entraves da intergovernabilidade, trouxesse os elementos necessários para regularizar urgentemente essa situação.

Com tudo isso em mente, cabe-nos demonstrar que a assinatura do Acordo de Livre Residência do Mercosul, Bolívia e Chile, foi fruto natural da necessidade que impôs aos Estados elaborarem agendas diplomáticas na busca da evolução no processo de integração do Mercosul para a livre circulação de pessoas, e isso é constatado na evolução das normativas emanadas dos órgãos CMC e GMC do Mercosul, que foram fontes essenciais para a realização do Acordo. Suas Decisões e Resoluções, respectivamente, que têm como funções assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção no sentido de criar um Mercado Comum e avanço no processo de integração regional, apesar de, em tese, serem vinculativas para os Estados-Partes, não traziam a eficácia esperada, mas construíram um ambiente de consentimento entre os Estados de que a livre circulação e residência de cidadãos é necessária.

---

[49] Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/LUNARDI-2015-O-Acordo-para-Residência-de-Nacionais-de-Estados-Partes-do-Mercado-Comum-do-Sul-Bol%C3%ADvia-e-Chile-de-2009.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

3.1 Evolução normativa do tratamento da livre circulação e residência no Mercosul até a assinatura do Acordo

A história de colonização dos países sul-americanos, a semelhança de idiomas e a cultura dos povos do Cone Sul contribuem para o aprofundamento da integração. Não obstante esses aspectos relevantes, o Tratado de Assunção não regulamentou a liberdade de circulação de pessoas, assim como a eliminação das normas que discriminam, com base na nacionalidade, indivíduos dos Estados-membros.

Apesar da inexistência de acordos multilaterais que tratassem de livre circulação e residência dos cidadãos, pautando suas Decisões e Resoluções nos objetivos de integração regional, a CMC e a GMC produziram, respectivamente, normas que direcionaram de forma gradual essas liberdades. Na verdade, apesar de muitas vezes os esforços serem em vão, com a evolução do Mercosul foi se criando um consenso sobre a relevância da migração como um processo social, econômico e integracional, sendo formado de forma gradual por uma série de acordos, protocolos e ações de modo programático para responder aos padrões migratórios existentes no Cone Sul. Têm por objetivo alcançar uma governabilidade migratória com o propósito de cumprir com pelo menos três objetivos: promover, regulamentar e facilitar a migração e incorporação dos cidadãos dos Estados-Partes do bloco com igualdade de oportunidade com os nacionais.

Nada obstante as limitações do Mercosul aos direitos dos migrantes, por consequência de seu início com clara vocação comercial, o período compreendido entre o começo dos anos 1990 e os anos 2000 trouxe modificações significativas sobre o tema livre circulação, direitos dos trabalhadores migrantes e migração regional. Essa evolução pode ser vista como resultado do reconhecimento dos direitos dos migrantes dentro do Mercosul (GIUPPONI, 2011, p. 116), tendo as Decisões da CMC imperiosa importância nessa alteração de posicionamento intrabloco.

A ausência de regulamentação migratória não inibiu a CMC de lidar com o assunto, ao proferir a Decisão (12/91) no mesmo ano de fundação do Mercosul, na busca de alcançar a vontade política do bloco em evoluir na implementação progressiva da integração, o que implicaria um espaço regional no qual podem circular livremente cidadãos e residentes dos Estados-Partes do Mercosul. Com a manifestação que refletia a intenção de se criar uma harmonização das leis em matéria de migração, há o início de

instalações de balcões preferenciais nos aeroportos e nos portos para os cidadãos do bloco (MOURA, 2015, p. 633-634). Apesar de visar o intercâmbio econômico, comercial e turístico, tais regras foram os embriões para a regulamentação das migrações mercosulinas.

No mesmo período o GMC listou os documentos de identificação pessoal válidos para a circulação das pessoas no território dos Estados-Partes, esboçando o que viria a ser, em decorrência de um grupo de trabalho *ad hoc*, o passaporte comum do Mercosul com emissão a partir de 2006. A unificação do passaporte tem como objetivo facilitar o controle e a identificação dos cidadãos mercosulinos.

Também em 1991 a GMC elabora a Resolução 02 com o propósito de implementar um controle integrado de fronteiras em função do fluxo de cargas e de pessoas.

Outra norma que visou favorecer a integração regional consta na Resolução 08/92, referindo-se à segurança da circulação de veículos por rodovias, caminhos e ruas nos Países-membros do Mercosul. Visou-se regular a circulação de veículos não comerciais na região, sendo complementada pelas Resoluções 38/11, 14/11, 33/14 e 12/17.

No ano de 1993 (Decisões 5 e 12), em Recife, foi assinado acordo que conceitua o controle integrado de fronteiras instituindo procedimentos administrativos comuns e integrados entre os Estados-Partes para a realização de controle de entrada e saída das pessoas em seus territórios.

Seis Decisões foram proferidas no ano de 1994, refletindo na circulação de pessoas na região ao se referirem a integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos (04); aos documentos para translado de pessoas no Mercosul (44); recursos para funcionamento de controles integrados de fronteiras (111); modelo de documentos de identificação de circulação (112); órgãos responsáveis para realização de intercâmbio direto de informações migratórias (113). e características dos passaportes (114).

Em 1995, o tema migração toma mais corpo no Programa de Ação do Mercosul, dispondo que, para a evolução da integração regional e promoção do mercado comum, há a

necessidade de aprofundamento de assuntos como o controle das fronteiras e o exame da possibilidade de coordenação das políticas migratórias dos Estados-Partes. As diretrizes desse Programa possibilitaram a criação de um modelo unificado de "Cartão de entrada e saída", constando uma declaração dos indivíduos que se deslocam dentro do bloco por meios aéreos, fluviais, marítimos e terrestres. Centros de Consulta de Documentos Pessoais do Mercosul foram providenciados em 1996, visando facilitar o controle migratório e a circulação de modo geral.

Corroborando a intenção de simplificar a entrada de migrantes do bloco, a GMC formula a Resolução 02/95, dispondo que os Estados se comprometem a aceitar diversos tipos de documentos de identidade como válidos para adentrar em outro Estado.

Para os estudantes do bloco, ainda em 1995, há a Decisão 04, que trata do reconhecimento de títulos universitários para prosseguir os estudos nos demais Estados, e a Decisão 07, dispondo sobre a validação de diplomas, certificados, títulos e reconhecimento de estudos em nível médio, ambas tendo como bandeira a circulação de conhecimentos entre os países, reforçando a intenção de consolidar os fatores de identidade comuns, a história e o patrimônio cultural dos povos da integração.

Ainda em 1995 há a substituição do Subgrupo de Trabalho n. 11 (SGT 11) pelo SGT 10. Reportando-se ao Grupo Mercado Comum (GMC) e composto por setores governamentais, sindicais e empresariais de cada país, sendo a decisão final tomada pelos governos, o SGT 10 se dedicou a debater a livre circulação de trabalhadores em uma de sua comissões. Seu plano de trabalho previsto em lista de proposta era implementar a livre circulação na região. Com objetivo claro, visava gerar um sistema integrado de normas migratórias para o avanço do tema livre circulação na região.

A integração cultural também é tema relevante no sentido de buscar uma homogeneidade regional que possibilite que o migrante mercosulino mantenha contato com suas raízes, trazendo-lhe uma maior sensação de inclusão social no país destinatário. Por essa razão, em 1996, por meio da Decisão 11, é instituído o Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, tendo como escopo a criação de espaços culturais que expressem as tradições históricas, os valores comuns e as diversidades dos países-membros do Mercosul. Ainda em 1996 são proferidas outras quatro Decisões (08, 58, 63 e 75) prevendo, respectivamente: a

integração educativa para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas Universidades do Mercosul; modelo padrão de cartão de entrada e saída; espécies de documentos permissivos para transladar entre os países; documentos dos Estados que habilitam o trânsito de pessoas.

Considerando o aumento das migrações laborais, no ano de 1997, em Montevidéu, é assinado o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul – com vigência somente em 2005 – com o propósito de se reconhecer tais direitos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer Estados-Partes com equiparação com os nacionais de tais Estados para obtenção de prestações decorrentes de idade avançada, invalidez ou morte (MASSAMBANI, 2013, p. 52-53).

No ano seguinte à assinatura do Acordo de Seguridade Social há a Declaração Sociolaboral do Mercosul[50] com o propósito de incentivar os Estados-Partes a adotar princípios que propiciem o reconhecimento de direitos capazes a conceder um patamar mínimo aos trabalhadores do bloco. Ainda em 1998 é criada a Comissão de Assuntos Migratórios dentro da reunião de Ministros do Interior do Mercosul.

Relevante também para a demonstração do avanço sobre o tema migração regional, em 1999 são assinados os Acordos de Trânsito Vicinal Fronteiriço (CMC 17 e 18/99), que dispôs sobre a credencial de Trânsito Vicinal Fronteiriço (TVF), que permitiria aos portadores desse documento cruzar as fronteiras mediante procedimento ágil e diferenciado.[51] No mesmo ano é assinado acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul (CMC 04/99).

Em 2000 é assinado Acordo sobre a Isenção de Vistos direcionado a trabalhadores migrantes, e algumas profissões como artistas, professores, cientistas, atletas,

---

[50] Em 2015 houve a ampliação dos direitos dos trabalhadores migrantes e fronteiriços (art. 7) reconhecendo a eles o acesso aos serviços públicos reconhecidos aos nacionais do país em que se encontra. Nesse mesmo artigo, em seu item 2, é declarado que os Estados-Partes levarão em conta os direitos reconhecidos no Acordo sobre Residência e que devem adotar normas e procedimentos comuns para facilitar a livre circulação dos trabalhadores na zona fronteiriça no sentido de melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10519-declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015>. Acesso em: 11 nov. 2017.

[51] Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_018_099_Tr%C3%A2nsito%20Vicinal%20Fronteiri%C3%A7o%20MCS_Ata%202_99.PDF>. Acesso em: 10 jan. 2018.

jornalistas, profissionais liberais ou técnicos especializados, tendo somente o Brasil ratificado esse Acordo e, por essa razão, não está vigente. No mesmo ano há Decisões da CMC de números 14 e 15 regulamentando o trânsito vicinal fronteiriço entre os Estados-Partes, Bolívia e Chile; a 44 e 45 dispensando a tradução de documentos administrativos dos migrantes entre os Estados do Mercosul, Bolívia e Chile; 46 e 47 prevendo instalação de canais privilegiados de entrada em aeroportos para cidadãos dos Estados signatários do futuro Acordo de Livre Residência; 48 sobre desnecessidade de vistos entre os Estados-Partes em categorias especiais; e 50 regulamentando o benefício da justiça e assistência gratuita entre os Estados.

Com vistas a tratar o tema Tráfico de Pessoas, em 2001 (CMC 06) é realizada a Declaração de Assunção sobre Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Migrantes.

No ano de 2002 é criado no Mercosul um Grupo *Ad hoc* para Integração de Fronteira (GAHIF) para atender a uma ampla agenda de temas referentes à região de fronteiras em que se debateu a formulação de propostas relativas a comércio, saúde, educação, assuntos laborais, migratórios, de transporte e desenvolvimento econômico (Mercosul/CMC/DEC. 05/02). No mesmo ano é feito o Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio, entre os Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile (CMC 26/02).

Vê-se, assim, ao se analisar de forma retrospectiva as Resoluções e Decisões proferidas pela GMC e CMC respectivamente, e os demais Acordos e Declarações produzidos no âmbito diplomático regional no período compreendido entre o ano de criação do Mercosul (1991) até meados dos anos 2000, que havia a intenção de se construir regramentos capazes de permitir a livre circulação, residência e trabalho em outros Estados pelos cidadãos mercosulinos, mas até então tais fatores, apesar de consentidos pelos Estados, não possuíam a força suficiente que um acordo multilateral regional que traduzisse a vontade livre dos signatários possui.

As normativas formuladas nesse período tinham como escopo atender a questões conjunturais, refletindo que a identidade do bloco necessitava fomentar a circulação de pessoas para buscar a fase de mercado comum, no entanto encontrava resistência na

interdependência dos Estados, que inviabilizava um objetivo comum mais delineado e de homogeneidade (CULPI, 2017, p. 430).

Vale lembrar que, apesar de vinculantes para os Estados signatários as Resoluções e Decisões proferidas pelos órgãos do Mercosul, em sua maioria, necessitam da internalização via Congresso Nacional para serem ratificadas, o que faz arrefecer seus efeitos devido à morosidade dos trâmites burocráticos. Logo, apesar de "obrigatória", não significa que as normas são incorporadas na legislação interna dos países para ser fonte de direitos e deveres. Em resumo, esses instrumentos legais do Mercosul não têm efeito direto (VERVAELE, 2005, p. 393).

Apesar de declarações e agendas demonstrarem interesses em comum em se ter a livre circulação de pessoas e residência no Mercosul, foi somente em 2002, durante a XXIII Reunião do Conselho Mercado Comum, com a assinatura dos Acordos sobre Migração e a Residência dos Cidadãos dos Estados-Partes do Mercosul, que houve a formulação de documentos hábeis a trazer segurança jurídica aos migrantes mercosulinos (Decisão 28/02). Ao contrário das estipulações anteriores, que traziam limitações à residência dos cidadãos do Cone Sul, os Acordos não dispõem de dispositivos vinculados a questões socioeconômicas, laborais ou estudantis do migrante, devendo somente ser cidadãos de nacionalidade de um dos Estados signatários para possuir direito a residência temporária e não terem antecedentes criminais.

A vontade política posta nesse instrumento se restringiu somente à livre circulação às pessoas que tiverem residência reconhecida pelo diploma. Entretanto a assinatura do Acordo, e seu implemento, pôs novos caminhos para o aprofundamento do processo de integração (VICHICH, 2003, p. 196).

Nesse ambiente de facilitação da regularização migratória, foi elaborado também em 2002, em Brasília, o Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile, que foi aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo 923/2005, permitindo a possibilidade de regularização migratória de todos os cidadãos advindos dos países signatários sem que a pessoa interessada tivesse que deixar o país de destino, devendo solicitar a autorização de residência temporária ou permanente na Polícia Federal. Independentemente da internalização pelo Brasil, esse tratado não chegou

a viger como norma do bloco, e perdeu seu objeto pós-vigência do Acordo de Residência em estudo.

Com foco na criação de um espaço integrado, desenhado e construído por diversas tentativas dos órgãos do Mercosul com vistas a se chegar à etapa do Mercado Comum, os Acordos sobre Residência são documentos internacionais criados e assinados pelos Chefes de Estado e de Governo, trazendo mais força jurídico-política do que as normas anteriormente produzidas pelo bloco, consubstanciando o passo mais evolutivo no sentido de se obter uma zona de liberdade de circulação e residência das pessoas no espaço de integração regional. Revela em seus termos intenção extremamente ousada no sentido de se obter uma livre circulação de pessoas na região, chamando atenção das organizações dos migrantes que se dedicaram a vê-lo em vigor (FARIA, 2015, p. 100). As Resoluções e Decisões advindas dos órgãos do bloco são produzidas de fora para dentro, ou seja, são produzidas pelo bloco para aplicação interna de cada Estado-membro que deve proceder à internalização;[52] já os acordos são celebrados pelos próprios Estados, que consentem com um objetivo comum advindo das tratativas por eles realizadas. A história dos países do Cone Sul revela a renitência dos Estados em aceitar algo que lhes é imposto, eis a razão para se dar maior peso a um acordo regional multilateral do que normativas advindas dos órgãos do Mercosul no sentido de se assumir compromissos "para com a regularização do livre trânsito, da residência, e das relações de trabalho de nacionais do Mercosul e de seus Associados no espaço comunitário em formação" (MENDES. 2016, p. 88).

Impulsionado pela Argentina[53] e negociado no âmbito da Reunião de Ministros do Interior em Salvador no ano de 2002, o Acordo sobre Livre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, que contou com a inclusão do Equador e do Peru em 2011, e da Colômbia e da Venezuela em 2012,[54] visa permitir, em apertada

---

[52] Isso faz com que a aplicação dessas normas do Mercosul seja um dos maiores problemas. Em 2003, o percentual de decisões efetivamente incorporadas por todos os Estados era de aproximadamente 40% (VERVAELE, 2003, p. 394).

[53] Em Reunião de Ministros do Interior realizada em maio de 2002, os Argentinos apresentam anteprojeto do Acordo para que fosse buscado um tratamento diferenciado de cidadãos do Mercosul e Associados, sem que houvesse necessidade da saída do território pelo migrante. Empolgados com a iniciativa, os demais países se comprometeram a começar a desenvolver o tema proposto. Na cidade de Curitiba, em outubro de 2002, foi concretizado o projeto e, em novembro do mesmo ano, em Salvador, com o acordo 14/02 houve a aprovação (CULPI, 2017, p. 116-117).

[54] "Em 2 de dezembro de 2016, a República Bolivariana da Venezuela foi notificada do cessamento do exercício de seus direitos inerentes à condição de Estado-Parte do MERCOSUL, em razão do

síntese, a solicitação de residência com procedimentos simplificados e isenção de pagamento de multas e quaisquer outras sanções, independentemente da situação migratória do requerente os assegurando a entrada, saída, livre circulação e permanência no território do país de recepção. Permite aos beneficiados do Acordo a igualdade de direitos civis, trabalhistas, previdenciários e a transferência de recursos ao seu Estado de origem. Reconhece também aos filhos dos migrantes direito de nome, registro, nacionalidade e escolaridade.

Tem, então, como principal objetivo lidar com a situação dos migrantes em ambiente intrarregional que se encontram em situação irregular e vem transformando o regime migratório dos sul-americanos ao reconhecer a eles os direitos supramencionados.[55]

Por essas razões, a Organização Internacional para as Migrações (2012, p. 98-99) [56] o considera marco na história da integração regional, pois viabiliza a "governabilidade de fluxos migratórios, entendendo que a legalidade constitui a base de toda sociedade democrática e que permite a inserção dos migrantes na sociedade receptora".

Para o Brasil, o Acordo sobre Residência, conforme as palavras do Secretário Nacional de Justiça à época da assinatura do Acordo, Antonio Rodrigues de Freitas Junior, visava, entre outros efeitos, regularizar a situação migratória dos cidadãos dos países signatários, beneficiando, com isso, 340 mil brasileiros que viviam no Paraguai (brasiguaios), evitando a expulsão sumária destes das terras paraguaias, assim como evitando o tráfico de pessoas.[57] Outro ponto que deve ser destacado sobre o Acordo mora na possibilidade que ele traz de se regularizar a situação migratória de migrantes

---

descumprimento de compromissos assumidos no Protocolo de Adesão ao MERCOSUL [Nota à Imprensa nº 337/2016]. Em 05 de agosto de 2017, a República Bolivariana da Venezuela foi notificada da suspensão de todos os seus direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado-Parte do MERCOSUL, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia [Nota à Imprensa nº 255/2017]". Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 1º jan. 2018.

[55] Arcarazo e Freier (2015, p. 4) destacam que o Acordo visou não somente regularizar a situação irregular migratória das pessoas, mas também teve como objetivo introduzir novos elementos na agenda regional, que havia vivido uma crise política, para relançar o processo de integração.

[56] Disponível em: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf> . Acesso em: 17 mar. 2018.

[57] Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,cidadaos-do-mercosul-terao-direitos-civis-iguais,20021107p50487>. Acesso em: 20 jun. 2016.

indocumentados que encontravam obstáculos nas leis internas dos países signatários e na falta de efetividade dos acordos bilaterais elaborados.

Entretanto, com a entrada em vigor do Acordo após longa negociação com os paraguaios que resistiam à regularização dos brasileiros, as intenções e sentimentos do ex-Secretário Nacional de Justiça e professor da Universidade de São Paulo se confirmaram em parte com o Programa de Regularização Migratória de brasileiros no Paraguai, que teve como resultado a regularização de cerca de quatorze mil brasileiros que receberam o visto temporário naquele país, sendo que dez mil deles, após dois anos, se tornaram residentes permanentes. Tais números, apesar de expressivos, ainda são insuficientes se considerarmos que em 2015 ainda se estimavam 112.300 brasileiros irregulares no Paraguai (FARIA, 2015, p. 102).

A sociedade civil dos Estados, a coletividade dos migrantes, a igreja, os acadêmicos e as organizações não governamentais foram fundamentais para que um novo acordo normativo que rompesse com os antigos diplomas baseados na segurança nacional e na discriminação fosse assinado (BRAVO, 2010, p. 8). O Acordo também teve a influência da *South American Conference on Migration* (SACM)[58] como processo regional consultivo de migração da *International Organization for Migration* (IOM), em que se buscou a construção de um consenso com o propósito de harmonização e consolidação das políticas de migração (ARCARZO; GEDDES, 2014, p. 32). Maria Rita Fontes Faria (2015, p. 101) revela que, nada obstante os esforços destacados, um dos obstáculos à época das negociações do Acordo foi a disparidade dos graus evolutivos internos das regularizações migratórias dos países envolvidos. Revela que, enquanto Brasil e Argentina se portavam com posições aparentemente avançadas sobre o tema, como os processos de Anistias brasileiros de 1981, 1989, 1998 e 2009 e o Programa Pátria Livre da Argentina, os demais países, como Paraguai e Bolívia, encontravam embaraços para regulamentar tais direitos.

[58] O SACM difere do FEM por não ter competências políticas, entretanto, como um espaço para troca de informações e pensamentos em que os governos podem alcançar objetivos comuns, a SACM influenciou da mesma forma a legislação liberal migratória de 2004 e 2008 na Argentina e Uruguai e a Constituição equatoriana de 2008, assim como influenciou na consagração dos direitos dos migrantes como plano de política migratória com propostas legislativas na Colômbia, Bolívia, Equador e Brasil (ARCARAZO; GEDDES, 2014, p. 33).

Outros elementos importantes para que o Acordo fosse eficiente moram na necessidade de que os títulos universitários produzidos pelas universidades dos países signatários fossem reconhecidos pelos demais países, permitindo, assim, que os migrantes possam trabalhar em suas profissões; na preparação das instituições de saúde e educação para atender a migrantes e suas famílias independentemente da sua condição migratória; na garantia de que os Ministérios do Trabalho velem pelo respeito aos direitos trabalhistas dos migrantes; na permissão de envio sem restrições das remessas financeiras aos familiares que se encontram nos lugares de origem etc. Tais fatores são objeto do Acordo, demonstrando que a evolução do tratamento do migrante no bloco alcançou ares outrora desconhecidos e sem volta.

O Acordo sobre Residência, considerado o passo mais significativo da mercosulização[59] das normas sociais do bloco, conforme demonstrado na evolução normativa e refletido em seus artigos, é uma síntese derivada da política migratória do Mercosul impulsionada pelos seus órgãos que tem como missão promover a evolução da integração regional do Cone Sul com o objetivo de se chegar a uma zona de mercado comum, sendo a livre circulação de pessoas condição *sine qua non* para se atingir esse alvo. Revela em seus termos a importância da migração como processo social, econômico e de integração que se construiu de forma paulatina com uma série de acordos, protocolos e ações de forma programática para responder a padrões migratórios ocorrentes no Cone Sul com a busca de se alcançar uma governabilidade migratória e cumprir com três objetivos e interesses comuns: promover a migração, regularizar e facilitar a incorporação dos migrantes nas sociedades receptoras em igualdade de oportunidades com os nacionais (BRAVO, 2010, p. 2). Com a assinatura, pode-se afirmar que o Mercado Comum da América do Sul implementou o mais importante passo em suas políticas de migração: a livre movimentação dos nacionais dos países signatários.[60] Seus fundamentos assinalam com o objetivo de fortalecer os laços que unem a comunidade regional, reafirmando o desejo dos Estados-Partes e Associados do Mercosul de aprofundar o processo de

---

[59] Conjunto de processos e ajustes institucionais, estratégicos, cognitivos e normativos que incentivados por organismos internacionais vem sendo incorporado na retórica discursiva regional e nas estruturas políticas e políticas públicas em âmbito doméstico dos Estados-membros do Mercosul (SOLANAS, 2007, p. 12).

[60] Declaração dada por Juan Artola, IOM Diretor Regional para América do Sul. Disponível em: <https://www.iom.int/news/how-argentina-used-mercosur-decision-regularize-over-million-migrants-migration-notebook>. Acesso em: 13 dez. 2017.

integração ao criar uma nova categoria de residência baseada especificamente na nacionalidade da pessoa (CERNADAS, 2012, p. 92).

Para o Brasil, o Acordo contorna, ao menos para os migrantes dos países signatários, o hiato causado pela não ratificação da Convenção 143 da OIT e, na prática, seu impacto de início de vigência pôde ser observado principalmente nos migrantes bolivianos, peruanos, paraguaios e colombianos, sendo responsável pelo auge de novos registros de pessoas nascidas no Peru e no Paraguai no ano de início de vigência.

3.2 Período compreendido entre assinatura e vigência

Apesar de assinado pelos Estados no ano 2002, em virtude do sistema de intergovernabilidade do Mercosul, que prevê que somente após a internalização e a comunicação por todos os Estados à SAM os acordos começam a ter vigência simultânea, o Acordo de Livre Residência aguardou 7 longos anos para finalmente vigorar. Tal fato se deu pela inércia do Paraguai, que internalizou o acordo em 2008 pela Lei 3.578, mas atrasando o depósito do instrumento até 28.07.2009, sendo essa data considerada como o início de vigência para todos os Estados. Esse salto entre a assinatura e a vigência revela a falta de esforços dos Países em se efetivar os termos desse diploma migratório e indubitavelmente afetou o reconhecimento e desfruto pelos migrantes abrangidos pelo Acordo dos direitos nele contidos, dificultando os esforços em assegurar a livre movimentação e residência desses cidadãos (GIUPPONI, 2011, p. 120).

Os demais países signatários do Acordo já o haviam internalizado da seguinte forma: o Brasil, pelo Decreto 6.975/2005 e com o depósito em 18.10.2005; a Argentina, pela Nota MRP 274/04, de 19.07.2004; o Uruguai, pela Lei 17.927 e depósito em 08.03.2006; a Bolívia, pela Lei 2.831 e depósito em 11.04.2005; e o Chile, pela Nota 195/05, de 18.11.2005.

Devido ao atraso do Paraguai,[61] alguns dos Estados signatários passaram a aplicá-lo de forma bilateral, trocando os instrumentos de ratificação, como, por exemplo:

[61] Culpi (2017, p. 137) adverte que o Paraguai ratificou o Acordo somente após negociar questões com o Brasil referentes a assuntos energéticos por meio do Tratado de Itaipú. Ressalta, ainda, que a anistia concedida pelo Brasil aos estrangeiros em situação irregular que residiam em território brasileiro,

Brasil e Argentina em 03.04.2006, Argentina e Uruguai em 20/07/06 e Brasil e Uruguai em 23.10.2006.

Com isso, em 29 de agosto de 2006 entrou em vigor o Acordo bilateral Brasil e Argentina, vigendo até que o Acordo multilateral entrasse em vigor. Seu conteúdo difere em parte do Acordo multilateral, uma vez que contém expressões como "clandestinos", que, segundo o texto, são nacionais que ingressaram no país receptor sem que fossem submetidos a controle migratório de entrada, proibindo que esses nacionais do Brasil ou Argentina solicitassem a residência no país receptor. Se, no entanto, visassem residência nos termos do Acordo, deveriam se retirar do Estado onde se encontravam e solicitar de seu país de origem à autoridade consular permissão para residir no outro país. O texto desse Acordo traz uma confusão interpretativa, pois, ao mesmo tempo que dispõe sobre a condição de clandestino, conforme esclarecido *supra*, por outro lado, reza que o nacional de uma parte que se encontrar no território do outro, com o intuito de lá se estabelecer, deve apresentar aos serviços de migração sua solicitação e regularização, permitindo que isso ocorresse *independentemente da categoria migratória com que o imigrante ingressou* (item 2 do art. 4 e item 1 do art. 5), ensejando contradição.

Nada obstante a aparente rigidez em comparação com o Acordo multilateral, o Acordo bilateral entre Brasil e Argentina não exige comprovação pelo residente de possuir meios para sua subsistência e de sua família para conversão de residência temporária para definitiva, exigência essa constante no Acordo multilateral em estudo. Outra diferença entre os Acordos diz respeito aos direitos dos nacionais dos dois países que se valerem do Acordo, sendo enxugado o rol de direitos, deixando-se de tratar de garantias referentes aos filhos dos cidadãos migrantes (GRUPPELLI, 2008, p. 43-45).

Apesar de não firmar acordos bilaterais com Paraguai e Uruguai, a Argentina criou o "Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria", conhecido

---

beneficiando uma grande quantidade de paraguaios, também foi incentivadora da assinatura pelo Paraguai. Bravo (2011, p. 4) destaca, ainda, que o Acordo tardou a ser assinado pelo Paraguai devido ao interesse de grupos que se beneficiavam com a migração irregular e com a corrupção generalizada por essa condição de ilegalidade vivida pelos "brasiguaios". Disponível em: <http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaTomasMunoz.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

como “Patria Grande”,[62] que permitia residência temporária de dois anos ao migrante do bloco do Mercosul com os mesmos direitos civis que os cidadãos argentinos, podendo entrar, sair, permanecer, trabalhar e estudar na Argentina,[63] exigindo do migrante apenas nacionalidade de um dos Estados-Partes do Mercosul e documento que comprovasse bons antecedentes criminais. Vigente desde 17 de abril de 2006, tal programa, sem exigir reciprocidade de outros países, possibilitou a regularização de milhares de estrangeiros[64] e contou com a participação da Igreja, sindicatos,[65] organizações representativas dos migrantes e Organizações Não Governamentais nacionais.[66] Digno de nota é o forte reflexo que a assinatura do Acordo sobre Residência do Mercosul teve sobre a legislação migratória argentina que, assim como a do Brasil, adotava uma política, produzida durante o governo militar, que restringia a entrada de migrantes, negando a estes o direito de trabalhar e de ter acesso a saúde e educação, o que incentivou que um alto número de migrantes permanecesse em seu território irregularmente (SLATER, 2009, p. 704).

---

[62] No ano de 2015, durante o governo Lula, o Brasil tentou lançar projeto com o mesmo nome tendo como bandeira a união da América Latina e, com isso, buscava unificar as forças armadas, a moeda e os territórios, sendo a Unasul o palco eleito para se buscar esses objetivos. Disponível em: <http://noblat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2015/05/patria-grande.html>. Acesso em: 11 dez. 2017.

[63] Mendes (2016, p. 89) revela que, apesar da grande repercussão do programa Pátria Grande nos organismos internacionais e grupos de defesa dos migrantes, tal programa não encontrou paradigma nos demais países parceiros do Mercosul.

[64] Em interessante artigo com o tema Direito de Migrar como Direito Humano publicado pelo Jornal de Direito Internacional da conceituada Universidade Americana Cornell no ano de 2010, Barbara Hines destaca que, apesar do lento começo do programa, em 2006, após um incêndio numa fábrica clandestina onde seis bolivianos indocumentados foram vítimas fatais, o governo argentino começou a focar maiores esforços no programa, fazendo com que, em 2008, os argentinos aprovassem 560.131 pedidos de regularização na seguinte proporção de origem: Paraguai, 50,8%; Bolívia, 27,8%; Peru, 13,2%; Uruguai, 2,6%; e Chile, Venezuela, Brasil, Equador e Colômbia, cada um, com menos de 2% do total (2010, p. 506).

[65] Um dos principais defensores da democratização nos países sul-americanos, os sindicatos ainda agem de forma contraditória em relação aos migrantes. Isso é afirmado pois, não obstante tenham eles ajudado a construir o sistema normativo protetivo de migrantes no bloco, estranhamente reações xenofóbicas de trabalhadores nativos são ratificadas por seus sindicatos. Citam-se como exemplos a boliviana COB (*Central Obrera Boliviana*), que vem sendo a principal instituição na mobilização revolucionária desde os anos 1950, e não aceita trabalhadores migrantes como membros; e o sindicato dos trabalhadores na construção civil da Argentina, que fez campanha para proibir trabalhadores paraguaios e bolivianos em Buenos Aires (HYLAND; MUNCK, 2013, p. 36).

[66] Com o programa, a Argentina conseguiu regularizar aproximadamente 1,1 milhões de residências legais, sendo 90% desses migrantes advindos de nações do Mercosul. Em 2010, a população total de migrantes na Argentina era de 1.806.000, sendo que, desse total, 77% eram derivados do Paraguai (550.713), Bolívia (345.272) e Peru (157.514) (How Argentina used a Mercosur decision to regularize over a million migrants: migration notebook. *States News Service*, 17 Aug. 2012. *Academic Onefile.* Disponível em: <http://link.galegroup.com/apps/doc/A300804186/AONE?u=capes&sid=AONE&xid=07eb907f>. Acesso em: 13 dez. 2017).

Brasil e Uruguai, que possuíam larga agenda bilateral para facilitação de circulação entre seus cidadãos,[67] também produziram acordo bilateral de residência, que entrou em vigor em 27 de outubro de 2006, mantendo o mesmo objetivo do multilateral, mas com peculiaridades, sendo ainda mais restritivo no reconhecimento de direitos que o Acordo bilateral entre Brasil e Argentina, estipulando igualdade de tratamento entre os nacionais no que toca a direitos trabalhistas, compromisso em matéria previdenciária, direito de transferência de valores e direito dos filhos dos migrantes. Faz, ainda, menção à necessidade de comprovação pelo migrante de condições lícitas de meios de manter a sua sobrevivência e de sua família na hipótese de pretender residência permanente.

Conforme se verifica *supra*, os Acordos bilaterais para residência que envolviam o Brasil tiveram efeitos somente em 2006, mas outros acordos, como o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, com vigência desde 1º de junho de 2005, já demonstravam o avanço nos tratos transnacionais do Cone Sul nas questões sociais. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, cientes das constantes migrações de trabalhadores entre eles, acordaram em regulamentar direitos previdenciários dos migrantes que recolheram contribuições sob o sistema interno de um desses países. Por óbvio, a percepção pelos Estados da constante saída de trabalhadores migrantes que saem de seus lugares de origem em busca de melhores condições de vida e perspectivas de trabalho nesses quatro países motivou o Acordo Previdenciário de modo a preservar as contribuições recolhidas pelos trabalhadores, permitindo, assim, que não se perdesse o tempo de recolhimento pelo simples fato de migrar para outro Estado-Parte desse acordo.

Nesse mesmo período, os órgãos GMC e CMC continuaram a produzir normativas em atenção às suas essenciais funções.

Assim, têm-se em 2003 as Decisões: 02 – sobre o caráter prioritário do emprego no Mercosul; 05 – para adoção de medidas para divulgação da cultura e da economia regional; e 16 – sobre visto do Mercosul para prestadores de serviço. Ainda em 2003 há a

---

[67] Batalla e Nilson (2012), em texto que analisam a "Política de Cooperação, Integração Fronteiriça e Desenvolvimento Territorial na Fronteira Uruguai – Brasil (2002-2012)", demonstram como esses países vêm evoluindo no trato do direito de seus cidadãos circularem nas fronteiras. Destacam que, após a fundação do Mercosul e especialmente a partir da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço de 2002, houve um fortalecimento de unidades subnacionais e da sociedade civil como elementos essenciais para compreender a política diferenciada desses países e da importância dessa política no processo de integração regional.

criação do Foro Especializado Migratório do Mercosul e Estados Associados (FEM)[68] como instância consultiva composta por ministros do Interior e de Desenvolvimento Social de cada Estado, com o propósito de realizar estudos sobre as migrações inter-regionais que são produzidos pela Comissão Técnica e Subcomissão de Seguimento e Controle que elabora esboços de acordos que são chamados de Recomendações e direcionados CMC que as aprovam por meio de Decisão e, por fim, é encaminhado aos Estados-membros para ratificação. A Argentina vem exercendo o papel central no funcionamento deste fórum propondo a maioria das medidas incluindo o Acordo Sobre Residência.

Como forma de contraposição ao liberalismo posto no Consenso de Washington, no mesmo ano de 2003, Brasil e Argentina assinam o Consenso de Buenos Aires, que tinha como objetivo o tratamento ao desenvolvimento dos direitos sociais dos cidadãos desses países com a intensificação da cooperação bilateral e regional para garantir a todos o pleno gozo dos direitos e liberdades fundamentais, como o direito ao desenvolvimento e justiça social de modo a combater a pobreza e a desigualdade na região.[69] Esse documento apoiou as intenções postas na Conferência Regional de Emprego de 2003, evento esse idealizado para debater a constatação do agravamento do desemprego na região, da queda de qualidade dos empregos, do aumento do trabalho informal e do subemprego. Ratificando a Recomendação CMC 02/03 durante a XVII Reunião dos Ministros do Trabalho do Mercosul, o tema emprego adquire ar prioritário nas políticas migratórias do bloco que buscava mais e melhores postos de trabalho (DRI, 2010, p. 32).

Em Santiago, no Chile, em 2004, é elaborada a Declaração sobre Princípios Migratórios, onde se reconhece a importância dos migrantes na formação dos Estados e os seus direitos humanos conforme Convenções Internacionais sobre a matéria. Declarou, ainda, a importância da família como elemento de estabilidade do migrante e base fundamental da sociedade, reforçando o combate ao tráfico ilícito de pessoas. Apesar dos louváveis propósitos, essa Declaração ainda trata a migração irregular como crime, ao reconhecer o direito dos Estados em exercer o controle de suas fronteiras de modo a punir

---

[68] O FEM alimenta base de dados na internet com busca ao fortalecimento e à difusão de informações sobre a circulação de pessoas entre os países da região e demais assuntos referentes ao tema migração, cabendo entre suas atribuições escutar e resumir as considerações dos países-membros e associados e da sociedade civil para o debate sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento das Nações Unidas.

[69] Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5>. Acesso em: 15 fev. 2018.

conforme o Direito Penal os estrangeiros indocumentados (item VII). Ainda em 2004, a CMC criou o Foro Consultivo de Estados e Municípios do Mercosul (FCCR) com o propósito de discutir o projeto da integração fronteiriça no Mercosul. Entre os temas debatidos naquele Foro, os mais importantes eram: estímulo à aprovação de legislações específicas para as áreas fronteiriças de cada país do bloco; criação das Mercorregiões (regiões de cooperação transfronteiriça do Mercosul) e consórcios públicos nas regiões de fronteira; e troca de experiência sobre iniciativas de integração.[70] Ainda em 2004 (CMC 37/04) há a assinatura do Acordo contra Tráfico de Migrantes entre os Estados-Partes do Mercosul e a Ata de Copacabana assinada pelo Brasil e Argentina, que aprofundavam as declarações da necessidade de integração de políticas laborais e sociais para a criação de empregos de qualidade.

Seguindo a tendência humanitária no bloco, no Paraguai, em 2005, foi elaborada a Declaração de Assunção sobre Tráfico de Pessoas, que complementou a declaração de mesmo nome de 2001, tendo como objetivos promover ações entre os Estados-Partes para prevenir o combate ao tráfico de migrantes, tipificando esse crime e estabelecendo as condutas que o configuram, sendo incorporada no Brasil pelo Decreto 7.953, de 12 de março de 2013. No mesmo ano há a Decisão CMC 17, em que os Estados assinam o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul.

No que toca a um dos principais objetivos do Acordo, e principalmente interessados em solucionar o aumento do tráfico de migrantes entre Bolívia e Brasil, em 15 de agosto de 2005 é formulado por troca de notas um Acordo Bilateral sobre Regularização Migratória entre esses países que poderia vir a beneficiar cerca de 60 mil bolivianos radicados em São Paulo, mas, devido a embaraços burocráticos e principalmente pela realidade doméstica boliviana vivida à época com a eleição de Evo Morales, o acordo não surtiu os efeitos almejados.[71] O prazo de expiração para regularização de bolivianos no Brasil, que inicialmente era de até 180 dias, após a

---

[70] Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7060/2/innova.front/foro-consultivo-de-estados-e-municipios-do-mercosul-e-rede-mercocidades-discutem-integrac%C3%A3o-das-regi%C3%B5es-de-fronteira>. Acesso em: 11 dez. 2017.

[71] Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2006-fev-06/bolivianos_nao_regularizar_estadia_brasil>. Acesso em: 2 jan. 2018.

assinatura foi prorrogado até 14.09.2007, desde que o cidadão da Bolívia tivesse entrado no Brasil até data inicial da assinatura do Acordo Bilateral.

Vale destacar que, para os brasileiros que estavam na Bolívia, em especial na região do Pando, a não efetivação por completo do acordo bilateral desaguou em posterior decisão do governo boliviano em maio de 2006 de proceder à desocupação das famílias brasileiras que residiam na faixa de 50 km dentro das fronteiras daquele país, fazendo com que centenas de famílias brasileiras recebessem notificações oficiais e extraoficiais para desocuparem as terras, passando a sofrer com ameaças para abandonarem suas casas e terras. Esse imbróglio somente teve solução em 2008 com a assinatura do Instrumento Executivo Trilateral Brasil-Bolívia-Organização Internacional para Migrações, resultando no reassentamento desses brasileiros (FARIA, 2015, p. 102).

Ainda no ano de 2005, o Paraguai apresentou propostas para que fossem realizados cursos de capacitação referentes à migração, demonstrando preocupação com o preparo dos funcionários dos países que controlavam as fronteiras e também em matéria de residência e admissão (CULPI, 2015, p. 431).

Com reflexo no Acordo que ainda não estava vigente, em 2008 os países do bloco assinam o Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados-Partes e Estados Associados, permitindo que os nacionais desses países adentrassem aos territórios dos demais países portando somente documento de identidade de seu país de origem. Ainda nesse mesmo ano, em San Miguel de Tucumán, na Argentina, durante a XXXV reunião dos presidentes dos países pertencentes ao Mercosul, é declarado, entre diversos temas, de forma conjunta por todos os presidentes, que é reconhecida a importância da participação dos povos em procurar que os habitantes da região adquiram a consciência de pertencer a um espaço comum e se identifiquem com o processo de integração e com os valores que o Mercosul representa.[72] Com isso, naquela mesma reunião, os representantes dos países propuseram a livre circulação de pessoas dentro de todo o continente sul-americano sem necessidade de passaporte com o objetivo de estimular e facilitar a movimentação de pessoas pelas fronteiras (RENDÓN; MENDOZA, 2015, p. 95). Elaborada em novembro de 2008, a Declaração de Porto Alegre sobre o Acordo de Residência para Nacionais do

[72] Disponível em: <https://mrecic.gov.ar/declaracion-final-xxxv-cumbre-del-mercosur-ciudad-de-san-miguel-de-tucuman>. Acesso em: 12 mar. 2018.

Mercosul e Estados-Associados destacou a necessidade da imediata entrada em vigor do Acordo de Residência por ser considerado um passo de importância única para o fortalecimento do processo de integração da região, de modo a facilitar a mobilidade e permanência de seus nacionais em território dos países signatários (MERCOSUL, 2015).

Entretanto, o Brasil, percebendo que as políticas sobre migrantes em âmbito regional ainda não solucionavam todas as situações irregulares dos migrantes em solo nacional, promulga a Lei 11.961/2009 com o propósito de regularizar a situação de todos os migrantes irregulares que tivessem entrado no Estado brasileiro até 01.02.2009, desde que em 180 dias, a contar dessa data, regularizassem suas situações, obtendo, com isso, a liberdade de circulação, o direito de trabalhar, o acesso à saúde, à educação pública e à Justiça. A anistia supradestacada foi promulgada três meses antes da vigência do Acordo sobre Residência, servindo para tampar parte dos hiatos legislativos internos que visavam a regularização da população migrante no Brasil. Entretanto, mesmo com a louvável atitude, que infelizmente alcançou somente 40% dos 45 mil pedidos[73] de anistia requeridos, o Brasil ainda manteve em situação periférica milhares de migrantes.

Antes da entrada em vigor do Acordo, em abril de 2009, durante o plano de Ação Bianual sobre Segurança Pública com Cidadania do Mercosul, foram discutidos os temas: tráfico de migrantes; tráfico de pessoas; e mecanismos de informação. Nessa oportunidade, o Brasil fez apresentação de como a Política Nacional, que contava com a participação conjunta e articulada de todas as esferas do governo e da sociedade civil, vinha enfrentando o tráfico de pessoas, apresentando, ainda, a modificação do Código Penal com a ampliação da tipificação do delito de tráfico interno de pessoas (MERCOSUL, 2015, p. 76). Ainda no ano de 2009, por provocação dos argentinos, foi debatida a possibilidade de se criar um guia de orientação em matéria de mobilidade regional para facilitar a aplicação dos Acordos de Residência (CULPI, 2015, p. 432).

Em 7 de outubro de 2009, após quase 7 anos de sua assinatura na reunião do Conselho do Mercado Comum realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, o Acordo entra em vigor.

---

[73] Disponível em: <http://www.estrangeirosbrasil.com.br/2013/10/13/nova-anistia-para-estrangeiros-irregulares-ou-ilegais-no-brasil-pede-aneib/>. Acesso em: 5 jan. 2018.

Em 2010, pela Decisão CMC 64 durante a presidência do Pro Tempore do Brasil, foi assinado o Plano de Ação para Conformação de um Estatuto da Cidadania do Mercosul que tinha três objetivos: implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos para os nacionais dos Estados-Partes do Mercosul; e igualdade de condições para o acesso a trabalho, saúde e educação.

3.3 Conteúdo do acordo

3.3.1 Considerações iniciais do acordo

De forma pretérita à análise dos artigos, deve-se mencionar a importância de algumas considerações constantes no que se pode entender como o preâmbulo do Acordo, por demonstrar as razões, bases e objetivos que sustentaram a assinatura desse importante acordo, ao reafirmar "o desejo dos Estados-Partes do Mercosul e dos Países Associados de fortalecer e aprofundar o processo de integração, assim como os fraternais vínculos existentes entre eles". Tal afirmação acompanha a intenção posta não só no TA como também na ordem interna brasileira, conforme parágrafo único do art. 4º da Constituição Democrática do Brasil de 1988.

No que toca às dúvidas existentes entre livre residência e livre circulação, há no "preâmbulo" importante declaração de intenção dos Estados de implementar "uma política de livre circulação de pessoas na Região", por ser essencial a consecução dos objetivos do Mercosul, acompanhando o entendimento de que, para se chegar à etapa de Mercado Comum completa, há a necessidade de livre circulação de pessoas da região.

Além disso, há ainda a menção de que o Acordo visa solucionar a situação migratória dos Estados-Partes, combater o tráfico de pessoas para fins de exploração de mão de obra e reconhecer o compromisso de harmonizar as legislações para, assim, fortalecer o processo de integração.

Vale anotar que as políticas migratórias adotadas por muitos anos na região, que definiam a entrada de migrantes e seus respectivos direitos nos países de residência, limitavam as possibilidades de a migração ser regular e, somadas à forte patrulha e ao

controle de fronteiras cada vez mais reforçado, dificultavam, mas não evitavam a migração. Resultado disso são as violações aos direitos humanos dos migrantes e o incentivo à prática de atividades criminosas, entre elas, e principalmente, o tráfico de pessoas (SNJ, 2013, p. 381).

Com essas prévias declarações e considerações preambulares, o Acordo demonstra a sua real intenção e ainda serve de apoio para a interpretação de seus artigos caso haja alguma dúvida.

3.3.2 Objeto e definições

O art. 1 do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile demonstra o objeto do Acordo que, por óbvio, como o próprio nome já diz, visa regulamentar a livre residência dos cidadãos dos Estados-Partes desde que estes comprovem a nacionalidade e respeitem os requisitos do art. 4. O art. 2 estipula as definições dos termos utilizados no Acordo e lá define o que são Estados-Partes, imigrantes, país de origem, país de recepção e nacionais de uma Parte. Imperioso destacar que, para se valerem do Acordo, os nacionais das Partes signatárias devem possuir a nacionalidade originária, ou derivada por naturalização há pelo menos cinco anos.

O impacto das políticas migratórias do Mercosul que encontra seu ápice no Acordo em estudo, pode ser sentido ao se analisar a significativa aproximação dos direitos dos migrantes aos nacionais, o que vem moldando a concepção de cidadania no contexto migratório. Tal fato foi observado Giopponi (2011, p. 93- 124) que destacou que essa nova concepção adota um critério mais flexível de acesso dos direitos do cidadão formal (nacional) e dos direitos dos migrantes do Acordo, que ele chama de cidadania substantiva. Nas palavras daquele autor a cidadania formal seria a tradicional que liga o individuo e o Estado lhe trazendo direitos de possuir carteira de identidade e passaporte daquele Estado, enquanto a cidadania substantiva seria o agrupamento de direitos civis, sociais, e também culturais de um indivíduo por ele obter nacionalidade de um dos países signatários do Acordo.

Com isso em mente, algumas considerações sobre a nacionalidade nesse momento são necessárias:

Como se sabe, a nacionalidade pode ser adquirida de forma ordinária pelo critério *ius soli* ou *ius sanguinis* dependendo do critério adotado por cada país. A *ius soli* é aquela adquirida pelo simples fato de se ter nascido em determinado território que a adota, e a *ius sanguinis* é fundado nos vínculos de sangue que privilegia a nacionalidade dos pais. O critério *ius solis* foi o adotado "*pelos países de imigração que desejavam integrar os filhos dos imigrantes estrangeiros à nova nacionalidade e evitar a formação de comunidades alienígenas arredias à integração plena à vida do país"* (AMARAL JR., 2015, p. 378). Logo, os países signatários do Acordo por serem todos historicamente colonizados adotam o critério *ius solis* com regra.

Há ainda a possibilidade da aquisição de nacionalidade de forma posterior, ou derivada, onde a lei de cada Estado pode dispor sob as formas que a nacionalidade derivada pode ser conquistada.

No Brasil a nacionalidade é tratada pelo artigo 12 da CF/88 onde declara o critério *ius solis* como regra geral para o natos, excetuando à regra, portanto adotando a regra de *ius sanguinis,* os nascidos no estrangeiro, filho de pai ou mãe brasileira, desde que qualquer um deles esteja a serviço do Estado brasileiro ou, aos que nascidos no estrangeiro de pai ou mãe brasileira desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir no Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.

Já a nacionalidade secundária, ou naturalização, também tratada no art. 12 da CF/88, pode ser adquirida na forma da lei por qualquer estrangeiro que assim requerer, privilegiando os originados de países de língua portuguesa, exigindo-lhes apenas idoneidade moral e um ano de residência por um ano ininterrupto (naturalização ordinária). Há ainda a possibilidade de naturalização extraordinária ou quinzenal [74] para os estrangeiros de qualquer nacionalidade desde que tenham mais de quinze anos ininterruptos de residência e nenhuma condenação penal e ainda devem requerer a nacionalidade brasileira. Importante ainda destacar que a lei não pode estabelecer diferença

[74] No texto original da CF/88 exigia-se mínimo de trinta anos, sendo diminuído para quinze anos pela Emenda Constitucional de Revisão 3 de 07 de junho de 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr3.htm#art12iib> Acesso em: 22.11.2017.

de tratamento entre natos e naturalizados, mas somente à Constituição Federal, onde estabelece às diferenciações no parágrafo 3, “b”, do mesmo artigo 12 da CF.

Imperioso e atual questão quanto à nacionalidade secundária ordinária se revela no tocante à expressão “na forma da lei” do art. 12, II, “a”, da CF/88. A lei regente para se requerer a nacionalidade brasileira até 20 de novembro de 2017 era a Lei 6.815/1980, sendo certo que a partir de 21 de novembro de 2017 a lei regente para tal questão é a 13.445/2017.[75]

Logo, se requerida a naturalização ordinária por estrangeiro originário de país estranho à língua portuguesa antes da data de 22 de novembro de 2017, deve-se respeitar as exigências dos arts. 112 a 115 do antigo Estatuto do Estrangeiro que são: ter o requerente capacidade civil segundo a lei brasileira; ser registrado como permanente no Brasil (visto permanente); residência contínua pelo prazo de quatro anos; ler e escrever em português; boa conduta e boa saúde; exercer profissão ou posse de bens suficientes à manutenção própria e da família; bom procedimento; e inexistência de denúncia, pronúncia ou condenação no Brasil ou no exterior por crime doloso a que seja cominada pena mínima de prisão, abstratamente considerada superior a um ano. O prazo de residência de quatro anos pode ser reduzido se o solicitante tiver filho ou cônjuge brasileiro; ser filho de brasileiro; haver prestado ou poder prestar serviços relevantes ao Brasil, a juízo do Ministro da Justiça; recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística; ou ainda se for proprietário de imóvel de valor considerável, ou ser industrial que disponha de valores consideráveis, ou possuir cotas ou ações também em valor considerável em sociedade civil ou comercial destinada à exploração da atividade industrial ou agrícola.

Entretanto, se requerida a naturalidade ordinária sob a égide da Lei da Migração, deverá o estrangeiro respeitar os critérios dos arts. 65 e 66 desta lei, sendo eles: ter capacidade civil, segundo a lei brasileira; ter residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 anos; comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei. O prazo de quatro anos exigido de residência pode ainda ser reduzido para, no mínimo, um ano se o requerente tiver um filho brasileiro; ter cônjuge ou companheiro brasileiro e não

estar dele separado legalmente ou de fato no momento da concessão da naturalização; haver prestado ou prestar serviço relevante ao Brasil; ou recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística.

Da leitura dos requisitos para a naturalização ordinária de ambas as leis acima verifica-se muitas semelhanças mas, entrementes, algumas diferenças substanciais devem ser destacadas, deixando-se de pronunciar sobre as semelhanças por desnecessárias.

Do cotejo dos artigos revogados e vigentes têm-se as seguintes diferenças que por certo facilitarão os pedidos de naturalização ordinária pós Lei da Migração, sendo elas: não há mais necessidade de visto de permanência; a residência não precisa mais ser de quatro anos contínuos e imediatamente anterior ao pedido de naturalização; basta a mera comunicação em língua portuguesa, não se exigindo mais prova de leitura e escrita em língua portuguesa; o procedimento somente será indeferido se houver condenação penal e ainda, mesmo assim, o solicitante não estar reabilitado;[76] extinção das exigências referentes à prova de profissão ou posse de bens, bom comportamento e boa saúde. Ainda, no que toca à possibilidade de redução do prazo de residência, foi retirada a exigência de comprovação de qualquer comprovação de propriedades e bens por parte do estrangeiro no Brasil.

Além disso, a Lei da Migração ainda modificou dois tipos de naturalização, a especial e a provisória. Na especial (antigo art. 114 e atuais arts. 68 e 69) foi ampliada sua projeção, sendo que antes era concedida somente à cônjuge, e a nova lei fez constar também o companheiro, que estejam há mais de cinco anos. Outra alteração sobre a naturalização especial também é verificada ao constar que deve o cônjuge ou companheiro ser de integrante do Serviço Exterior Brasileiro em atividade e não mais somente de diplomata brasileiro conforme antiga redação.

Já a naturalização provisória (antigo art. 116 e atuais arts. 70 a 72) foi alterada a idade máxima de fixação no território nacional pela criança para seu requerimento de cinco para dez anos.

---

[76] Arts. 93 à 95 do Código Penal (Decreto 2.848/40 com redação dada pela Lei 7.209/84); artigo 202 da Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84); e arts. 743 a 750 do Código de Processo Penal (Decreto-Lei 3.689/41).

Por óbvio, essas regras da naturalização brasileira e posterior gozo do Acordo de Livre Residência, servem somente para estrangeiros estranhos à nacionalidade dos países signatários, uma vez que para os nativos não há aplicação da regra quinquenal.

Desta feita, ao analisar os primeiros artigos do Acordo, nota-se que há inúmeras configurações possíveis ao conjugar o Acordo com as leis do Estatuto do Estrangeiro ou Lei da Migração, o que varia de acordo com a lei regente à época da naturalização.

3.3.3 Âmbito de aplicação

O artigo 3 revela que o migrante de um Estado que se encontre em território de outro pode efetuar a tramitação migratória de sua residência nesse último, sem necessidade de sair do Estado que se encontra e independente da condição migratória em que houver ingressado ou mesmo antes de migrar, sendo isento de pagamento de multa ou de sanções administrativas. Aos familiares dos beneficiados também são estendidos os direitos do acordo, mesmo se esses não possuírem nacionalidade de um dos países signatários, conforme se verá adiante.

Este artigo, conforme se nota em seus termos, ao que parece, pretendeu resolver os problemas envolvendo migrações ilegais dos cidadãos nos países signatários, visando contornar os efeitos excludentes das legislações internas e seus consequentes efeitos sobre o direito de residência do migrante no Estado receptor.

No Brasil, durante todo o período compreendido entre a assinatura do Acordo (2002), ratificação (2005) e início de vigência (2009), a lei regulatória do não brasileiro vigente era o Estatuto do Estrangeiro (1980), a qual tratava os direitos dos não nacionais, em especial do migrante sem condições de proporcionar mão de obra especializada (art.16), com nítido fechamento à sua recepção. Vale lembrar que o Estatuto do Estrangeiro tinha como bandeira alçada pela haste do militarismo ditatorial: a defesa da segurança nacional; a ordem institucional; os interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil e a defesa do trabalhador nacional (art. 2), sempre vinculando a concessão, prorrogação e transformação dos vistos de entrada e permanência do estrangeiro aos interesses nacionais (art. 3). Por essas razões o Estatuto é recheado de artigos limitativos que não raramente, por não se adequarem aos diversos tipos de vistos

(de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático) direcionavam os estrangeiros à situação irregular no país e sujeitando-os à deportação (arts. 57 à 64) ou, em casos mais graves à expulsão (arts. 65 a 75), ou até mesmo à prisão (art.61).

A legalização da situação do migrante tido como irregular ou clandestino no Brasil ainda era proibida, assim como a transformação em permanente dos vistos de trânsito, de turista, temporário e de cortesia, o que reforçava a exclusão e a precariedade da situação do estrangeiro. Nem mesmo a posse ou propriedade de bens, inclusive imóveis, pelo estrangeiro no Brasil lhes conferia o direito de obter visto de qualquer natureza ou autorização para permanecer no território brasileiro (art. 6).

Assim, ao menos para os migrantes advindos dos países signatários do Acordo que visam obter residência em outro Estado, legislações migratórias internas que impusessem qualquer tipo de visto para considerar o estrangeiro como regular se encontram superadas, uma vez que conforme se verificará nos termos do artigo 4 e 5, não há menção a qualquer tipo de visto para se obter a autorização de residência, inclusive, conforme demonstrado, um dos efeitos do Acordo é justamente "legalizar" a situação dos migrantes irregulares advindos dos Estados-Partes.

3.3.4 Tipos de residência e documentos

Os artigos supramencionados dispõem sobre os documentos necessários para os interessados obterem a residência temporária e a permanente.

Com limite de até dois anos, para obter a residência temporária, o interessado deve apresentar: passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certidão que comprove a nacionalidade; certidão de nascimento e comprovação do estado civil e certificado de naturalização se for o caso; certidão negativa de antecedentes judiciais, penais ou policiais no país de origem ou do país que houver residido nos últimos cinco anos anteriores ao país de recepção (se o pedido for realizado quando já se encontra no país receptor) ou ao consulado (quando o pedido for realizado previamente); declaração de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais, sob pena de ser processado caso a declaração seja falsa; certidão de antecedentes criminais no país receptor quando o

solicitante já estiver no território deste Estado; certidão médica expedida por autoridade médica migratória ou sanitária oficial do país de origem ou de recepção onde conste a aptidão psicofísica do solicitante, se assim a lei interna do país receptor exigir; e pagamento de uma taxa de serviço conforme legislação interna do país.

Interessante notar que o Estatuto do Estrangeiro no artigo 112 exige para a naturalização boa saúde do estrangeiro em algo muito similar à exigência de certidão médica do artigo 4 do Acordo, transparecendo a praxe de se condicionar ao migrante que visam obter direitos à nacionalidade e à residência respectivamente à questões de cunho subjetivo como a sua saúde. Todavia, a Lei da Migração (2017) não faz qualquer referência à saúde do estrangeiro que deseja se tornar brasileiro, podendo-se assim, interpretando os termos do próprio texto do art. 4 do Acordo ora tratado que delega a exigência da lei interna de cada Estado o tratamento sob o assunto, afirmar que a lei interna do Brasil não mais exige qualquer comprovação da condição de saúde do migrante, incluindo-se aí o cidadão que pretender se valer dos termos do Acordo.

Nesse sentido é o julgamento unânime proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 20.04.2017 (RE 587.970), onde se debateu e reconheceu a extensão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a estrangeiro com deficiência ou idoso residentes no Brasil, onde o então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, fez a seguinte declaração:

> Não nos parece constitucionalmente possível interpretar a concessão de benefício construindo entre países, não muros físicos, mas muros de interpretação e muros de preconceito, de modo a não permitir que um ser humano em território brasileiro não tenha o mesmo tratamento que outro ser humano porque não teve a sorte ou o azar de ter nascido no Brasil.[77]

Logo, pela conjectura realizada da retirada de exigências referentes à saúde do estrangeiro pela Lei da Migração e pelos recentes posicionamentos da PGR e do STF, àqueles que pretenderem residência no Estado brasileiro por meio do Acordo, não lhe são mais necessárias a apresentação de atestados que comprovem suas condições de saúde, principalmente se se tratar de estrangeiros abrangidos pelos termos do item 2 do art. 3 do Acordo que trata de pedido de residência por cidadãos de outro Estado que já se encontram no Brasil.

---

[77] Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2017/abril/200417-3/> Acesso em: 26 nov. 2017.

O outro tipo de residência tratada no art. 5 do Acordo é a permanente, e deve ser requerida 90 dias antes do vencimento da residência temporária com os seguintes documentos: certidão de residência temporária conforme os termos do Acordo; passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certificado de nacionalidade expedida pelo país de origem do solicitante; certidão negativa de antecedentes criminais no país de recepção; comprovação de meios de vida lícitos de modo a permitir sua subsistência e de seu grupo familiar de convívio; e pagamento de taxa conforme legislação interna.

Nota-se, assim, que somente no período de conversão de residência temporária para definitiva que há a exigência de comprovação pelo requerente de possuir meios de vida lícitos para seu sustento e de sua família, pressupondo assim que, o Acordo concedeu às pessoas que visem trocar de Estado dentro do bloco regional um biênio para obter trabalho ou outro meio de sustento.

A exigência de comprovação de sustento por meios lícitos para a conversão do pedido de residência demonstra que ainda há resquícios do apego dos Estados com a política de se preferir migrantes de trabalho, conforme os diplomas internos produzidos em ambiente de ditadura militar disciplinavam.

Os artigos ora tratados ainda rezam que os pedidos de residências devem ser realizados *perante a autoridade migratória do país de recepção.* No Brasil o pedido de residência temporária deve ser feito direto ao Ministério da Justiça e o pedido de transformação em definitivo na Polícia Federal.[78]

Ao exigir atestado de antecedentes criminais expedidos pelo país de origem e do país de destino, claro resta que o Acordo se destina a escolher migrantes, mitigando a retórica de se visar a livre circulação por todos os cidadãos dos países signatários. Fernandes (2015, p. 4877) destaca que a possibilidade de um singelo ato infracional poder ser razão de inibir a mobilidade espacial de determinada pessoa demonstra que tal mecanismo visa separar a “boa” migração da “má” circulação. Arcarazo e Freier (2014, p. 5) destacam que, ao contrário do que ocorre na União Europeia, este artigo transfere para o interessado o ônus de provar que não possui antecedentes criminais e, levando

[78] Disponível em:<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/vistos>. Acesso em: 27 nov. 2017.

considerando os vultuosos valores das certidões e as dificuldades de as conseguir, dificulta em muito o acesso dos migrantes interessados a obterem os benefícios do Acordo.

No que toca ao local onde é requerida a residência, se o estrangeiro interessado em morar no Brasil estiver ainda em seu país, poderá requerer o visto de residência temporário na embaixada/consulado brasileiro lá presente. Se o pedido for realizado quando o migrante já estiver em solo nacional, deverá solicitar o visto temporário na Polícia Federal, sendo lhes exigido em qualquer dos dois casos acima os seguintes documentos: passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certidão de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem; certidão de nascimento e comprovação de estado civil da pessoa e certificado de nacionalização ou naturalização; certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou nos que houver residido o peticionante nos cinco anos anteriores à sua chegada ao país de recepção ou seu pedido ao consulado; declaração sob as penas da lei de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais; pagamento da taxa de serviço e, para aqueles que já se encontravam no Brasil quando do pedido de visto temporário, o certificado de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais do peticionante.

Para a conversão em residência permanente o pretende deve apresentar: requerimento próprio disponível no sítio eletrônico da polícia federal; duas fotos 3x4 recentes, coloridas e com fundo branco; certidão de residência temporária obtida em conformidade com os termos do Acordo; cópia autenticada, nítida e completa do passaporte ou do documento ou do documento de viagem equivalente válido ou certificado de nacionalidade expedido pelo agente consular do país de origem do interessado; certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais/ou policiais no Brasil; comprovante de exercício de profissão ou meio de vida lícito ou a propriedade de bens suficientes à manutenção própria e sua família e comprovante original do pagamento das taxas de pedido de transformação de visto e de carteira de estrangeiro primeira via.

3.3.5 Não requerimento do residente temporário para conversão em definitivo e intercâmbio de informações

O artigo 6 é pontual em sua redação em destacar que o não requerimento de conversão no prazo correto (90 dias) de residência temporária para definitiva, levará a

situação migratória dos interessados ao tratamento pela legislação migratória interna do país receptor, significando dizer que no Brasil, caso o requerente deixe transcorrer o prazo assinalado acima *in albis,* sua condição de estrangeiro será regida ou pelo rigoroso e fechado sistema do Estatuto do Estrangeiro, ou pela mais abrangente e generosa Lei da Migração. Assim, se um migrante agraciado com a residência temporária disciplinada pelo Acordo deixar vencer o prazo de 90 dias de pedido conversão e esse vencimento se der após a data de 21 de novembro 2017, a normativa brasileira que conduzirá sua situação migratória será a Lei da Migração, do contrário, na hipótese do vencimento do prazo se der antes desta data, o regime normativo será o Estatuto do Estrangeiro.

Essa regra então, se não cumprido o prazo nonagesimal pelo solicitante, coloca o migrante do Mercosul na regra comum regulatória dos ordenamentos internos dos estrangeiros dos Estados, e em virtude disso, em algumas situações, especialmente quando reguladas pelo Estatuto do Estrangeiro, pode trazer um certo distanciamento ao escopo buscado pelo Mercosul de mercado comum.

Já o artigo 7 é direcionado aos Estados signatários do acordo, determinando que cada um apresente suas respectivas regulamentações nacionais sobre migração de modo a permitir aos cidadãos de outros Estados-Partes que obtiverem a residência *um tratamento igualitário quanto aos direitos civis, de acordo com as respectivas legislações internas.* Esses direitos são tratados de forma mais clara no artigo 9 do Acordo como se verá adiante.

A aplicação do Acordo varia bastante de país para país. No Brasil, conforme se verá no tópico referente à eficácia, encontra resistência dos órgãos responsáveis pela análise burocrática da condição dos migrantes para concessão do visto para residência. Argentina aplica o acordo sem qualquer restrição, entretanto, no caso do Chile, há restrição à aplicação do Acordo para equatorianos, peruanos e colombianos. Já o Uruguai, em atitude mais generosa, além de aplicar sem qualquer restrição, ainda aprovou uma proposta para conceder diretamente a residência permanente para os nacionais dos países do Mercosul e associados que demonstrarem simplesmente ter nacionalidade de qualquer desses, sem terem que esperar 2 anos de residência temporária como prevê o Acordo (ARCARAZO; FREIER, 2015, p. 178).

3.3.6 Normas gerais sobre entrada e permanência

Esse artigo é fundamental para se sedimentar a afirmação de que, em tese, aos cidadãos que se valerem do Acordo, a livre circulação no território do Estado receptor é livre e desimpedida, independente do tipo de residência obtida sendo ela temporária ou definitiva, lhes sendo reconhecido o direito de entrada, permanência, trânsito e de sair do país de recepção. O artigo em questão reafirma questão posta já nas considerações iniciais de que há a intenção dos Estados de implementar *"uma política de livre circulação de pessoas na Região"*, sendo um dos principais artigos que demonstram o grau de evolução atingido pelo Acordo na busca da almejada etapa de integração regional de Mercado Comum. Como não poderia ser diferente, tais direitos podem ser restringidos por razões de ordem pública e segurança pública.

Conforme se verá com maior profundidade no item que cuidará de analisar os efeitos do acordo pós-vigência (2009) no Brasil, a Lei da Migração brasileira (2017) também traz menções que demonstram a intenção do Brasil em se criar uma zona de livre circulação entre os países pertencentes ao bloco declarando que a política nacional deve seguir alguns princípios e diretrizes como o "*fortalecimento da integração econômica, política, social, e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas*" (art. 3, XIV).

Além da livre circulação, o residente que se vale do Acordo, tem direito a exercer qualquer atividade lícita laborativa, seja por sua própria conta, ou para terceiros, sendo reconhecidos os mesmos direitos e condições dos nacionais dos país de recepção. Esses direitos, em especial aos do trabalho e seguridade social são tratados no item 3 do artigo 9 do Acordo, conforme se verá a seguir.

É bom lembrar que a livre circulação do residente do Mercosul em questão somente é válida no país do bloco receptor e, por óbvio, no país de origem do migrante, não se estendendo aos demais países signatários, motivo pelo qual pode-se afirmar que a livre circulação no bloco, apesar da substancial evolução, ainda se encontra mitigada.

3.3.7 Direito dos migrantes e dos membros de suas famílias

O mais importante no sentido de se buscar a inclusão social dos migrantes do Acordo, este artigo reconhece aos estrangeiros o direito: a igualdade de direitos civis; reunião familiar; igualdade de tratamento com os nacionais em direito à aplicação da legislação trabalhista e seguridade social; de transferir recursos ao seu país de origem; de seus filhos terem nome, registro de nascimento e uma nacionalidade, além de lhe reconhecer o direito ao acesso a escola pública.

Logo no primeiro item do artigo já se constata que aos residentes do Acordo no Brasil são garantidos toda a gama de direitos dos arts. 5º da CF/88 que, apesar de já abarcados pelo caput do mesmo artigo constitucional, onde de forma ampla revela que a todos os estrangeiros residentes no país é reconhecido os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, o item 1 do art.9 do Acordo reforça que aos que obterem residência, serão garantidos os mesmos direitos dos nacionais do país receptor referentes à liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, lhes estendendo dessa forma os direitos dos arts. 6, 7, 8 e 9 da CF/88, além de outros, respeitadas as proibições constitucionais ao acesso a alguns cargos públicos e aos direitos políticos.

Esse artigo na verdade chega basicamente a reconhecer o residente migrante abarcado pelo Acordo no país receptor como um nacional, mas sem que este altere sua nacionalidade, excetuando os reconhecimentos aos direitos políticos (direitos do cidadão) e, no Brasil, ao acesso a determinados cargos públicos reconhecidos como privativos de brasileiros natos (art.12, II, “b”, 3).

O item 2 dispõe sobre o direito de reunião familiar, estendendo aos familiares que não possuam a nacionalidade de um dos Estados-Partes, autorização de residência de idêntica vigência (temporária ou permanente) a da pessoa de qual dependem, devendo apresentar ao órgão competente os mesmos documentos do art.3 e não possuírem impedimentos. Este item demonstra uma faceta do Acordo outrora não vista, que é a extensão de seus benefícios a pessoas que não são nacionais dos países signatários, abrindo a possibilidade de se excetuar para esses estrangeiros a regra da nacionalidade quinquenal prévia constante no art. 2.

Incidindo em redundância, que por certo foi proposital no sentido de reforçar a igualdade de direitos com os nacionais do país receptor, o item 3 trata de igualdade com relação aos direitos trabalhistas, neles compreendidos o direito a remuneração, condições de trabalho e seguro social. Esse artigo em específico tem o potencial de não somente incentivar os trabalhadores do bloco a migrar, como também fazer empresas migrarem em busca de legislações trabalhistas mais brandas e assim obterem maior lucro e/ou melhor preço final do produto para o consumidor.

Cita-se como exemplo do acima destacado a legislação trabalhista paraguaia (Lei 213/93 – Código del Trabajo) que estipula carga horária de trabalho de 48 horas semanais (art. 194),[79] dias de gozo de férias que variam de acordo com a quantidade de anos que o empregado têm na empresa (art. 218)[80] que, somados a outros fatores trabalhistas, podem fazer com que o empregado no Paraguai trabalhe 500 horas a mais que o brasileiro por ano. Adiciona-se a isso, ainda, a menor carga fiscal paraguaia o que resultava em 2015 em uma mão-de-obra 20% mais barata que a brasileira por empregado para o empresário.[81] Tais fatores fazem com que o Paraguai, citado como exemplo, seja atraente para empresas do bloco, e também da mesma forma para os trabalhadores, uma vez que o salário mínimo no Paraguai em 2016 era de aproximadamente R$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais),[82] valor muito superior ao salário mínimo no Brasil no mesmo período que era de R$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais).

Importante lembrar que desde de 11 de novembro de 2017, entrou em vigor no Brasil a Lei 13.467/2017 que alterou substancialmente a Consolidação das Leis do Trabalho, reformando uma considerável quantidade de dispositivos que por certo impactarão na relações laborais, reduzindo os custos dos empresas e criando novos

---

[79] "Art. 194. La jornada ordinaria de trabajo efectivo, no poderá exceder, salvo casos especiales previstos en este Código, de ocho horas por día o cuarenta y ocho horas semanales, cuando el trabajo fuere diurno, ni de siete horas por día o cuarenta y dos en la semana, cuando el trabajo fuere nocturno"

[80] "Art. 218. Todo trabajador tiene derecho a un período de vacaciones remuneradas después de cada año de trabajo continuo al servicio del mismo empleador, cuya duración mínima será: *a)* para trabajadores de hasta cinco años de antigüedad, doce días corridos; *b)* para trabajadores con más de cinco años y hasta diez años de antigüedad, dieciocho días corridos; y *c)* para trabajadores con más de diez años de antigüedad, treinta días corridos".

[81] Informações retiradas de notícia produzida pelo site O Globo de 10/10/15. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/vizinho-tem-jornada-de-trabalho-maior-ferias-menores-17744410>. Acesso em: 28.11.2017

[82] Disponível em: <http://catve.com/noticia/6/141248/salario-minimo-no-paraguai-chega-a-r-140000> Acesso em: 28.11.2017.

cargos.[83] Essa reforma da CLT, se cumprir o que se objetiva dela, pode vir a criar um desequilíbrio nas relações dos países do bloco, pois uma vez comprovado o impacto na redução de custos para os empresários, pode o Brasil se tornar atrativo para empresas e da mesma forma trabalhadores migrantes em busca de emprego. Pode ainda a nova lei criar efeito inverso para os trabalhadores do bloco, pois uma vez o empregado no Brasil verificando a redução de seus direitos e salário, pode pretender migrar para outro país do bloco em busca de melhores condições. As afirmações acima relacionam-se com o tema Mercosul e o Acordo de Livre Residência de forma complexa e atual, tanto é que a nova lei trabalhista foi objeto questionamento pelo Uruguai[84] que pediu uma reunião de avaliação pelo Mercosul no âmbito da Declaração Sócio-Laboral assinada pelos quatro países criadores do bloco em 2015 que revisou a declaração de mesmo nome de 1998.

O item 4 do artigo em análise prevê que as partes farão uma análise de se firmar acordos de reciprocidade em matéria previdenciária. No que tange a esse item necessário se faz algumas considerações.

No dia 15 de dezembro de 1997 os países que deram origem ao Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) assinaram em Montevidéu o Acordo Multilateral de Seguridade Social que visava o estabelecimento de normas para regular as relações de Seguridade Social entre esses países, entretanto o início de sua vigência se deu somente em 1 de junho de 2005, quatro anos após a ratificação pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 451/01. Vale destaque ainda que, apesar de não fazer parte deste Acordo de reciprocidade em matéria previdenciária, o Chile mantém acordo bilateral previdenciário com o Brasil desde 1993, sendo substituído por um novo Acordo com vigência desde 01 de setembro de 2009.

É assegurado ao migrante residente, também por regência do artigo 9 mas no item 5, o direito de transferir dinheiro ao seu país de origem, devendo tal procedimento respeitar a legislação interna de cada Estado-Parte. Esse direito é de extrema relevância

---

[83] O Governo brasileiro acredita que 2 milhões de novos postos de trabalho serão criados em virtude da nova lei trabalhista. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/11/12/internas_economia,916076/governo-preve-criacao-de-2-milhoes-de-empregos-com-lei-trabalhista.shtml>. Acesso em: 28 nov. 2017

[84] Disponível em:<https://g1.globo.com/economia/noticia/uruguai-questiona-nova-lei-trabalhista-brasileira-e-quer-discutir-tema-no-mercosul.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2017.

para os países signatários, uma vez que esse tipo de transferência pode ultrapassar os fluxos de assistência oficial para o desenvolvimento nacional, podendo chegar à 15% do produto interno líquido e quase a metade dos investimentos diretos que recebe a região (MOURA, 2015, p.639).[85]

Os filhos de migrantes também são lembrados no artigo 9 garantindo-lhes o direito ao nome, ao registro de nascimento e à aquisição da nacionalidade, em conformidade com as respectivas legislações internas. Reconhece-se outrossim o direito ao acesso à educação em condições de igualdade com os cidadãos do país de recepção independente da situação migratória dos genitores, ou seja, o contato com sistema educacional público não pode ser negado em razão de eventual clandestinidade dos pais. Esses direitos referentes à educação refletem a atenção dos idealizadores em agir de acordo com princípios de caráter humanitário constantes em convenções internacionais em especial à Declaração universal dos direitos do homem de 1948 e à Convenção internacional sobre os direitos da infância de 1989, aprovadas pela Nações Unidas.

Waltman (2012, p. 130) analisando a aplicação do Acordo sobre Residência ainda sob a vigência do antigo Estatuto do Estrangeiro (1980) e o reflexo no direito ao acesso à educação no Brasil dos migrantes, informa que no período entre os anos 2000 e 2012 houve uma evolução no Brasil sobre a política de deportação de estrangeiros indocumentados, destacando o Acordo sobre Residência como um importante elemento para o avanço desta política em ambiente mercosulino que permite o ingresso e permanência dos cidadãos dos países signatários de forma documentada em território nacional e por consequência a facilitação à educação escolar brasileira.

A exigência de um certificado médico que ateste a saúde mental do migrante me parece um tanto quanto subjetiva e concede ao Estado receptor um largo leque de possibilidades para inibir o migrante tido como indesejado. Bizzozero e Pastorino (2003, p. 8) acompanham esse raciocínio ao destacarem que colocar tal exigência em acordo de índole internacional que tem por finalidade facilitar a obtenção de residência retira em parte o seu caráter humano.

3.4 Efetividade do acordo

Neste momento é necessária uma análise da aplicação do Acordo em estudo pelo Brasil. Apesar de generoso e sensível às questões angustiantes dos migrantes mercosulinos, o Acordo ainda é criticado pela sua inaplicabilidade, se culpando a falta de publicidade e o consequente desconhecimento e ignorância das autoridades que lidam com o tema migração e o excesso de burocracia administrativa envolvendo ambos os países (de origem e o receptor) pela sua escassa utilização. Importante mencionar que 98% dos sul-americanos registrados no Brasil são provenientes de países pertencentes ao Acordo sobre Residência (IRI, 2017, p.61).

Em interessante texto, Cynthia Soares Carneiro (2017, p.157-174) aborta o tema da efetividade do Acordo de Residência em um ambiente jurídico nacional onde se vigia o revogado Estatuto do Estrangeiro.

Produzido com base em estudos promovidos pelo Ministério da Justiça entre novembro de 2013 e maio de 2014 pelo Comigrar, a Doutora em Direito Internacional pela UFMG destaca em princípio o que já há muito tempo se é criticado pela população migrante e demais organismos de mesma sensibilidade: a simples eleição da Polícia Federal como órgão responsável para tratar em instância ordinária o atendimento aos migrantes é em si representativo de ameaça ao migrante, em especial os que se encontram em situação irregular.

Ao apontar um órgão com atribuições com assento constitucional (art.144) de se "*apurar infrações penais contra a ordem política e social*" e "*prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas e afins*" o Brasil inicia sua relação com os estrangeiros recebidos de forma afastadora. Vale lembrar que a história das legislações dos países sul-americanos, por herança do pensamento ditatorial prevalecente na década de 80, é de se criminalizar a migração indocumentada, justificando o sentimento de repulsa dos migrantes à Polícia Federal. Por anos as políticas migratórias dos países signatários do Acordo, em especial no Brasil, foram construídas considerando irregularidades calcadas na criminalização e na segurança nacional que legitimavam os Estados a proteger sua prerrogativa soberana de realizar o descarte do migrante que não atenda os interesses da nação. Esse interesse circulava predominante sobre a possibilidade desse migrante ser

explorado e, ao não mais servir como mão de obra, sua condição migratória era sujeita a deportação.

Esse pensamento que tardou a ser revogado com a recente Lei de Migração de novembro de 2017, somado a não ratificação da Convenção 143 da OIT, manteve o Brasil em uma progressiva e permanente dualidade esquizofrênica ao se analisar a posição brasileira no âmbito internacional sobre os avanços das referências éticas, legais e humanitárias no tratamento do migrante produzidos no mesmo período em que o Estatuto do Estrangeiro se manteve vigente.[86] No período de 37 anos (1980-2017) de vigência do arcaico instrumento jurídico do estrangeiro, conforme largamente demonstrado, houve substancial evolução no tema migrante em âmbito regional e mundial, produzindo uma mutação ideológica que permitiu o migrante passar de uma situação de ameaça à nação para um sujeito de direitos. Nesse ambiente, o Acordo sobre Residência encontrou o cume dessa incoerência legislativa interna, o que foi permissiva de colisões de entendimentos e interpretações que em inúmeras oportunidades frustraram legitimas expectativas dos migrantes abarcados pelos termos do Acordo. Por certo, uma análise perfunctória calcada em valores hermenêuticos como a interpretação sistemática[87] e principalmente pela eficiente análise da antinomia jurídica pelos critérios cronológicos e especialidade do arcabouço legislativo nacional resolveriam os impasses postos aos migrantes abarcados pelo Acordo.

Oliveira (2015, p.268-269) em texto produzido para OBMigra destaca a paradoxal política migratória brasileira que mantinha ainda vigente o Estatuto do Estrangeiro permitindo contraste com os avanços nas questões humanitárias, proteção e livre circulação de trabalhadores no Mercosul, destacando que tal conduta produziu um emaranhado normativo que não enfrentava as questões migratórias com a necessidade e profundidade que o tema pedia. Reforçando os seus sentimentos, o autor cita, em ambiente que ainda se discutia em Projeto de Lei a atual Lei de Migração (2017), as posições

---

[87] É certo que as ratificações pelo Brasil da Convenção 143 da OIT sobre trabalho dos migrantes sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias se estivessem sido providenciadas facilitariam tal interpretação. A não ratificação pelo Brasil desta Convenção e o veto Presidencial ao IV do art.66 da Lei de Migração, pelo argumento de falta de reciprocidade, que visava reduzir para um ano o prazo de 4 anos de residência fixa para naturalização ordinária brasileira por nacionais do Estado-Parte ou Associado do Mercosul reforça o sentimento de que o Brasil mantém a mencionada dualidade.

conflitantes dos órgãos nacionais. O autor cita que a posição da Secretária de Assuntos Estratégicos (SAE) buscava alterar a antiga lei para dar enfoque para atrair força de trabalho qualificado, enquanto a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e a CNIg[88] visavam alterar a lei para garantir aos migrantes direitos e garantias.

Outro fator que traz grande empecilho a regularização dos migrantes são os altos valores das taxas cobradas para a providência do extenso rol de documentos, como por exemplo o valor cobrado para a emissão do atestado de antecedentes criminais emitido pela autoridade boliviana. Se soma a isso os valores cobrados pelos órgãos brasileiros além do valor da multa pelo período de irregularidade no Brasil. O mesmo ocorre àqueles migrantes qualificados que pretendem o reconhecimento de títulos acadêmicos, pois as altas taxas das traduções oficiais inibem que esses sejam reconhecidos (CARNEIRO. 2017, p.164). O problema envolvendo os valores de taxas não é exclusivo do Brasil. Arcarazo e Freier (2015, p.181) destacam que no Equador as taxas são de 230 dólares para obter uma residência temporária e de 350 para a permanente, o que afeta o efeito útil do Acordo e o acesso ao direito de residência para os nacionais dos Estados, enquanto na Argentina os valores giram em torno de 36 dólares.

A falta de orientação jurídica adequada também é determinante para que os cidadãos advindos dos países signatários do Acordo permaneçam em situação irregular. Carneiro cita em seus estudos calcados em entrevistas e depoimentos dos migrantes, que a transformação da residência temporária para a permanente, por exigir uma série de requisitos legais e prazos, faz com que o interessado, por não se atentar a tais elementos, seja novamente direcionado a situação irregular, exigindo que ele percorra todo o processo regulatório com novo recolhimento das despesas. A exigência constante no Acordo de que o pretendente deve exigir a comprovação de meios de vida lícitos de prover o seu sustento e de sua família, também é outro fator relevante para se inibir a regularização desses migrantes, pois a grande maioria é composta por trabalhadores autônomos, que apesar de aceito como um dos meios de trabalho pelo Acordo traz fragilidade à situação desses trabalhadores, já que apenas lhes restam elaborar declarações de próprio punho

[88] Principal órgão governamental no que se relaciona a regularização da imigração no Brasil. Por meio de resoluções que emite, regulamenta a permissão e entrada de trabalhadores no país. Durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro cabia a Cnig o pronunciamento final a respeito de solicitações de emissão de visto para trabalho (BOUCINHAS FILHO; BARBAS, 2013, p. 37-40).

asseverando a condição exigida pelo Acordo, mas que é considerado insuficiente pelos órgão brasileiros migratórios. Preturian (2012, p. 114) da mesma forma traz o alto valor das taxas cobradas para a expedição e autenticação de documentos no processo de regularização e a exigência de meios de comprovação de meios de subsistência como obstáculos para os bolivianos não comparecerem à Polícia Federal para regularizar suas citações migratórias.

Acompanhando os mesmos sentimentos, Maria Rita Fontes Faria (2015, p. 103) destaca a dificuldade dos migrantes acobertados pelo Acordo que se encontram na economia informal em solicitar o visto de residência permanente, por não possuírem meios de provar que possuem meios de subsistência no país receptor, como um dos principais obstáculos do Acordo.

Conforme dito antes, remanescendo intacto no ordenamento interno nacional e criando insegurança jurídica para os migrantes mercosulinos, o Estatuto do Estrangeiro foi a principal norma a sustentar e justificar procedimentos restritivos dos agentes da Polícia Federal que detinham o poder discricionário de autorizar a entrada e permanência do migrante.[89] Nesse contexto, a nova Lei de Migração com vigência de 21 de novembro de 2017 aparentemente elimina uma série de restrições outrora justificadas por aqueles que calcavam sua ideologia discriminatória aos estritos limites do Estatuto do Estrangeiro que, apesar de em parte derrogado para os cidadãos beneficiados pelo Acordo de Livre Residência, ainda era utilizado como elemento repelente dos migrantes abarcados pelo Acordo.

A título de exemplo, vale destaque que os efeitos da nova lei brasileira sobre migração pôde ser sentido pela Polícia Federal. Aos 28 de dezembro de 2017, pós vigência da Lei da Migração, o endereço eletrônico da Polícia Federal na parte reservada para apresentar informações sobre migração se encontrava com a seguinte informação: “em virtude da publicação da nova Lei de Migração – Lei n. 13.445 em 21 de novembro de

[89] Em relação à Polícia Federal, os delegados federais, em virtude dessa falta de informação de seus agentes, recomendaram cursos de formação e orientação sobre direitos humanos e a condição migrante, reconhecendo que a situação dos migrantes é desconhecida pelos policiais federais o que faz com que eles ajam de forma discriminatória levando-os a terem constrangimentos ilegítimos que poderiam ser evitados se os agentes tivessem um melhor conhecimento do assunto (CARNEIRO, 2017, p. 164).

2017, o site da Polícia Federal passará por manutenção",[90] o que, em tese, é um bom sinal de que aquele órgão vem procurando atualizar seu desiderato constitucional de acordo com o panorama legal regional hodierno.

Com a nova lei as atribuições da Polícia Federal se esvaziaram passando a ser da Coordenação-Geral de Imigração (CGIg) o encargo de analisar os pedidos de residência prévia para fins de concessão de visto ou residência. Os pedidos de residência para trabalho deve atender a legislação vigente realizada por Resoluções Normativas pela CNIg[91] que é órgão vinculado ao Ministério do Trabalho. O pedido de residência prévio ao CGIg deve ser feito pelo estrangeiro que não se encontra em território nacional que deve indicar o consulado que irá retirar o visto e é condição necessária para que o visto temporário seja deferido Ministério das Relações Exteriores. O pedido de residência realizado por estrangeiro que já se encontra em território nacional prescinde da indicação da repartição consular, devendo o estrangeiro se dirigir à Polícia Federal para registro.

Mesmo assim, após ultrapassar todos os percalços acima destacados, os migrantes ainda têm que lidar com a demora injustificada na emissão do Registro Nacional do Estrangeiro pela Polícia Federal, os inibindo por tempo indeterminado o acesso ao direito de adquirirem estadia regular, pois o protocolo do requerimento de documentação feito pelo órgão competente não confere esses direitos até que a RNE seja entregue.[92] Preturian (2012, p.111) em dissertação que tem como tema "Boliviano para o Brasil" da mesma forma destacou as limitações institucionais e organizacionais do Estado brasileiro em lidar com as previsões legais que tratam de migrantes, e traz a Polícia Federal e a falta de preparo de seus funcionários como o principal obstáculo ao reconhecimento do migrante beneficiado pelo Acordo como sujeito de direito à permanência em solo nacional.

---

[90] Disponível em:<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao > Acesso em: 28 dez. 2017.

[91] A Cnig através de suas resoluções mantém três tipos de vistos permanente, sendo eles: reunião familiar (RN 36), transferência de aposentadoria (RN 45 e 95) e investidor estrangeiro (84).

[92] Importante destacar que a falta de treinamento, cursos de atualização, aperfeiçoamento e agilidade dos agentes federais também foi fator inibidor para maior eficiência da Anistia Migratória brasileira de 2009, que mesmo responsável para aplicação de uma normativa que tinha como objetivo a regularização dos migrantes, apegada a seu instinto de investigativo na busca de criminosos, entendia adequado rejeitar a concessão do registro requerido em muitos alegando que a documentação apresentada era muito frágil. A preocupação em não documentar nenhum criminoso fez com que muitos trabalhadores, em especial os informais, permanecem em situação irregular, apesar dos esforços do governo em regularizá-los (BARALDI, 2014, p. 64).

A falta de conhecimento e preparo pelas instituições nacionais responsáveis pela aplicação do Acordo também foi destacada por Fernandes ao dizer que "os atores migratórios predispostos a propor políticas públicas para os migrantes, guardam pouco reconhecimento do Acordo, e de possíveis debates sobre o mesmo" (2015, p. 4.881).

Além desses fatores, um tema de curial relevância destacado Carneiro (2017, p.164) se encontra na questão da condição do migrante abarcado pelo Acordo condenado por crime praticado em solo brasileiro. Nesses casos, contando com a participação de membros da Polícia Federal, da DPU e do Ministério da Justiça, foi apurado que em virtude da condenação e a consequente cassação do título de ingresso do migrante, se existir, impedindo por consequência sua regularização, faz com que o migrante preso não possua qualquer documento de identificação, inclusive o passaporte que é retido pela Polícia Federal. Por essas razões, mesmo com eventual progressão de regime que lhes permitam a liberdade, a situação de indocumentado, e a consequente dificuldade de controle efetivo pelo Estado, os renega ao cumprimento integral da pena em regime fechado (2017, p.165). Tal gritante situação fez com que o a Secretaria Nacional do Ministério da Justiça, por meio da Portaria 6 de 2015 que regulamentou a Resolução Normativa 110 do CNIg, suprisse, mesmo que de forma precária (sem força de lei), tal lacuna, concedendo condições de cumprimento de penas pelos estrangeiros em liberdade ao garantir a documentação[93] necessária para viabilizar, na prática, a decisão judicial que concede progressão ou liberdade provisória.[94]

Moura (2015, p. 642) alertou que todo o processo de elaboração do Acordo foi realizado por Ministros de Interior, o que, segunda a autora, não se coaduna com aspectos técnicos, considerando que as instituições com conhecimentos sobre o tema não foram convidadas a participar dos trabalhos de criação. Destaca ainda que a não adoção de um instrumento orgânico com atribuições específica sobre o tema migração e circulação de pessoas capaz de uniformizar e tornar coerente todo o sistema faz enfraquecer a força do Acordo. Tais fatores, se observados, por certo poderiam trazer maior efetividade ao Acordo, inclusive os obstáculos acima destacados, considerando que o vasto conhecimento

---

[93] Segundo os termos da portaria o interessado em obter a residência provisória ou seu representante deve apresentar a decisão judicial, original ou cópia autenticada de identificação do estrangeiro, e indicação de endereço.

[94] Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/ministerio-da-justica-regulamenta-resolucao-sobre-presos-estrangeiros> Acesso em: 13 fev. 2018.

das instituições que lidam com migrantes poderiam evitar ou remediar os impasses encontrados.

No campo referente à educação dos migrantes (art. 9), Fernandes (2015, p. 4878) alerta que a falta de conteúdo didático ou atividades que sejam apresentadas em segundo idioma, como o espanhol, impõe aos migrantes a necessidade de assimilação cultural do Brasil, o que os obriga a afastar os costumes trazidos por eles de seus países de origem e traz uma menor efetividade ao Acordo.

A afetividade do Acordo também pode ser analisada sob seu impacto no combate ao tráfico de pessoas entre os países signatários. Vale lembrar que uma das principais bandeiras que impulsionaram a formulação do acordo foi o crescente tráfico de pessoas na região que, por muitas vezes, atraídas por falsas promessas de oportunidades, se tornam vítimas de escravidão em locais bem distantes de sua origem, e não raramente, por falta de recursos ou informação para modificarem suas situações, permanecem em situação exploratória. Tais fatos muitas vezes são impulsionados por uma sociedade que estigmatiza tais indivíduos por sua raça, classe social, origem ou ocupação.

O Brasil vem sofrendo com o tráfico de pessoas na região, especialmente bolivianos,[95] e vem se esforçando no combate a esse crime, com a alteração de legislação; aumento de suporte social e serviço psicológico; e tomando atitudes contra escravidão laboral e os correspondentes direitos desses trabalhadores. Entretanto nenhuma dessas táticas vem provando serem eficientes.

Além dos bolivianos, outros migrantes originários de países como Paraguai e Peru (SNJ, 2013, 397-423) também são vítimas dos traficantes que de forma indocumentada buscam trabalho nas regiões mais produtivas do Brasil e, devido a dificuldade de encontrar, frequentemente são direcionados a condições de trabalho exploratórias ou ao crime. De forma contrastante, a OIT destacou o Brasil como "país referência" pelo seu exemplo de esforço contra a escravidão. De acordo com a OIT, em

[95] A maioria dos bolivianos chegam ao Brasil pelas cidade de Brasiléia, que fica 237 km de distância de Rio Branco no Acre, e faz fronteira com a cidade boliviana de Cobija. Também podem adentrar ao Brasil pela cidade de Assis Brasil. Independente da cidade que adentrar ao solo nacional, o boliviano deve se dirigir à Epitaciolândia, cidade essa que possui a Polícia Federal mais próxima, e lá, se conseguir, obterá documento necessário para permanecer no país (XIMENES; ALMEIDA, 2014 p. 28).

2003 ao menos 5.100 pessoas foram libertadas da situação de escravidão no Brasil (RICHELSON, 2008, p. 889-890).

Em texto produzido no Grupo de Trabalho 16 Migrações Internacionais para 41 Encontro Anual da Anpocs (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisas em Ciências Sociais) Paulo Roberto Ferreira e Karine de Souza Silva[96] também destacam a falta de eficiência do Acordo, em especial na cidade de Florianópolis. Os pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina trazem à tona a dificuldade encontrada pelos migrantes de terem acesso ao sistema de saúde nacional (SUS) devido a falta de comprovação de documentação de residência e mesmo aqueles que conseguem obter a carteira do SUS para acesso ao sistema encontram barreiras sociais como a dificuldade do idioma que dificulta a comunicação. Ainda mais, a falta de qualidade de cidadão brasileiro do migrante mercosulino, o que retira o direito de votar, faz com que esses sejam renegados à preocupação periféricas pelos políticos. Ainda no campo das diferenças das línguas, os autores mencionados destacam a dificuldade encontrada pelos filhos dos migrantes beneficiados pelo Acordo para se desenvolverem no sistema educacional nacional que somente utiliza a língua portuguesa como idioma de comunicação. Preconceito, falta de atendimento por parte do setor público e desinformação também são fatores trazidos pelos autores catarinenses como os principais problemas enfrentados pelos migrantes.

A ampla interpretação que pode ser dada aos diversos artigos do Acordo também é motivo de crítica. Arcarazo e Freier (2014, p. 6) destacam que a dificuldade de se ter uma interpretação homogênea e coerente por todos os Estados signatários traz insegurança para os cidadãos. Trazem os exemplos do conceito de família (artigo 9) e a exigência de demonstração de meios de subsistência lícitos sem conceder qualquer parâmetro de como certifica-los (art. 6) como modelos de dissenso entre os países signatários para conceder os vistos postos no Acordo.

Ribeiro e Simoni (2015, p. 269-278) fazem críticas ao Acordo ao refletirem sobre o caráter discricionário dos Estados ao se conjugar os termos do art.1 com o art.4,

---

[96] Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt16-26/10750-o-mercosul-e-a-coesao-social-analise-da-integracao-a-partir-do-acordo-de-residencia-do-bloco-e-sua-aplicacao-da-cidade-de-florianopolis/file > Acesso em 25 de novembro de 2017.

que ainda permitem o livre-arbítrio de escolher quem pode ser barrado ou não. A constante redação de renegar a lei vigente de cada Estado o complemento de eventuais lacunas deixadas pelo Acordo contribui para que a discricionariedade do Estado–Receptor ainda seja exercida em desacordo com o objetivo do Acordo. Além das críticas acima, esses autores ainda destacam os valores das taxas de serviços para autenticação de documentos, a exigência de certidão negativa de antecedentes criminais, a comprovação de meios lícitos que permitam a subsistência e a exigência de atestado médico-sanitário como elementos deficitários de aplicação do Acordo.

O sistema interregional que a adota o sistema de intergovernabilidade no ambiente político-jurídico ainda remanesce como um dos principais problemas para aplicação dos Acordos regionais, enfraquecendo a instituição ao faltar com mecanismos coercivos intrarregionais que assegurem a implementação e a imposição de sanções para as violações (ARCARAZO; GEDDES, 2014, p.32). Culpa-se esse sistema, que encontra conflito com a rigidez das leis nacionais de cada país, e a diferença entre elas que tratam de assuntos, como o tráfico de pessoas, para enfrentar com maior eficácia o crime organizado na América Latina que tem na falta de cooperação investigativa dos países oportunidade para seguir seu intento (RICHELSON, 2008, p. 896). Marcela Cerrutti e Emilio Parrado (2015, p.413) em texto que analisam o tema migração intrarregional na América do Sul destacaram que há heterogeneidade no que diz respeito aos graus de internalização do Acordo sobre Residência e que não foram todos os países que alinharam suas legislações domésticas com os princípios deste Acordo, o que poderia ser contornado se o sistema de intergovernabilidade fosse superado por um regime mais eficiente. No mesmo sentido Baraldi (2016, p.152) criticando o progresso das promessas do FEM expôs que se o que se verifica na prática é a lógica nacional dominando a regional mantendo uma "situação heterogênea quanto a orientação das políticas migratórias dos Estados-Parte e Associados".

Importa lembrar que a política de circulação de pessoas entre os países signatários do Acordo não se encerrou com a vigência deste. Diversos esforços vêm sendo realizados pelos países para se sedimentar o direito do migrante mercosulino de livremente circular na região. Conforme se verá adiante a Unasul vem exercendo forte papel na evolução da livre circulação de pessoas na região.

Apesar das críticas acima apontadas, por ser a norma mais significativa sobre o questão migratória no Mercosul, o Acordo vem sendo utilizado para suprir a vacância normativa regional sobre migrantes climáticos. Estima-se que entre os anos 2000 e 2015, 8 milhões de pessoas tenham sido deslocadas ou evacuadas na América do Sul devido a efeitos climáticos[97](2017, p. 65-66).

Outro ponto em que o Acordo vem exercendo forte repercussão é na situação dos venezuelanos[98] no Brasil. Sem a eficácia formalmente reconhecida a esses devido a suspensão da Venezuela como membro do Mercosul, [99] o governo brasileiro vem garantindo o direito desses cidadãos a terem residência temporária por até 2 anos em território nacional. A autorização editada aos 22 de fevereiro de 2017 pela resolução 126 da CNIg [100] não menciona diretamente os venezuelanos, mas ao ser aplicável "ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço" o Brasil reconhece a situação humanitária dessas pessoas e às abarca em normativa interna contornando a inaplicabilidade da norma regional.

No que diz respeito à abrangência educacional aos migrantes abarcados pelo Acordo, em elogiada dissertação de mestrado, Tatiana Chang Waltman (2012) revela que este vem tendo grande valia para os direitos filhos dos migrantes mercosulinos. Com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica, Waltman exalta os números de nacionais dos Estados-parte beneficiados pelo Acordo, destacando que em 2011 eram 5.494 alunos bolivianos, 765 argentinos, 528 paraguaios, 488 peruanos, 272 chilenos, 245 colombianos e 118 uruguaios (WALDMAN, 2012, p. 182-183).

---

[97] A ausência de norma regente sobre migrantes climáticos foi reconhecido pelos membros do FEM, que em 2012 iniciaram debates sobre o fenômeno da migração causada por desastres naturais no âmbito do Mercosul e Unasul para elaboração de um protocolo destinado às pessoas que migram por questões ambientais (RAMOS et al. 2017, p. 65-66).

[98] Fugidos da crise econômica e política, os venezuelanos entram no Brasil em sua grande maioria pela cidade de Pacaraima no Estado de Roraima, sendo que em Março de 2017 se estimava que 58 mil cidadãos da Venezuela se encontravam na região. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,governo-recua-novamente-e-reedita-autorizacao-para-residencia-temporaria-de-venezuelanos,70001685410. Acesso em: 5 mar. 2018.

[99] Conforme se nota na nota de rodapé número 17, a não aplicação do Acordo sobre Residência em estudo foi uma das razões para a suspensão da Venezuela como membro do Mercosul. A ironia do destino envolvendo a Venezuela e venezuelanos não para aí; a praça com maior concentração de venezuelanos em Boa Vista/RR se chama Símon Bolívar, indivíduo que defendia já em 1826 uma América do Sul sem fronteiras com liberdade de circulação e fixação dos cidadãos.

[100] Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos-humanos/internacionais/copy_of_direito-de-imigrantes/resolucao-126-2017-cnig>. Acesso em: 26 fev. 2018.

O Acordo não contempla o direito à saúde aos residentes, mas é possível se interpretar a inclusão destes no sistema de saúde nacional conforme a interpretação do artigo 9º do Acordo e artigo 196 da Constituição Federal. Não raro é encontrar migrantes abrangidos pelo acordo com dificuldades em ter acesso ao sistema de saúde brasileiro. É bem verdade que, ao menos para aqueles que vivem na região de fronteiras, como por exemplo os brasiguaios, muitas vezes não possuem documentos que comprovam a nacionalidade brasileira ou os documentos necessários para que lhes sejam reconhecidos a condição de estrangeiro abarcado pelo Acordo em solo nacional.

A inexistência de documentação comprobatória de cidadania brasileira e de residência, a burocratização e a falta de interesse de alguns órgãos públicos são aspectos que dificultam o atendimento dos transfronteiriços (DRAVANZ; SILVA; UGOSKI, 2017, p. 239).

Na tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina brasiguaias residentes no Paraguai procuram o Centro Materno Infantil (CMI) em Foz do Iguaçu devido à precariedade do sistema de saúde paraguaio. Elas omitem onde residem como forma de evitar a possibilidade de terem atendimento inferior aos das brasileiras, ou terem acesso negado à consulta, buscando o serviço obstetrício tardiamente para evitar que o atendimento seja negado. Apesar de ter sido criado para atender preferencialmente pelo SUS gestantes brasileiras residentes no exterior independente do local de moradia e do motivo que a levou para viver em outro país, de forma muito comum, gestantes paraguaias (gestantes-caso) preferem buscar atendimento nesses serviços no Brasil devido a precariedade e falta de confiança dos profissionais de saúde paraguaios, trazendo desequilíbrio financeiro na saúde pública da região (MELLO; VICTORA; GONÇALVES, 2015, p. 2135-2141).

Na mesma região de Foz do Iguaçu, outro fator envolvendo a saúde de brasileiros e estrangeiros não residentes no Brasil vem sendo revelado e de mesmo modo impactando na organização financeira e organizacional nos sistema de saúde nacional. Trata-se da problemática envolvendo estrangeiros fronteiriços que contraem tuberculose e que, do mesmo modo e razões das gestantes acima apontadas, buscam o sistema de saúde brasileiro para tratamento (SILVA-SOBRINHO et al., 2012, p. 461-468).

Os venezuelanos, que são atingidos de forma tangente pelo Acordo sobre Residência por meio da Resolução 126/17 da CNIg, também tendem a preferir o serviço de saúde brasileiro à de seu país, especialmente as grávidas, mas há ainda pessoas com as doenças de pele, malária, tuberculose e bronco respiratória. Essa preferência dos

fronteiriços venezuelanos é sentida na cidade de Pacaraima/RR que somente em 2017 atendeu em seu principal posto de saúde 9,7 mil cidadãos daquele país, o que representa 49% dos atendimentos. Na capital Boa Vista os números de atendimentos de venezuelanos aumentou de 760 para mais de 15 mil entre os anos de 2014 e 2017. Além da melhor qualidade do serviço de saúde brasileiro, nacionais da Venezuela preferem dar a luz em solo nacional na esperança de da obterem a nacionalidade brasileira.[101]

Martes e Faleiros (2013) em texto em que analisam o "Acesso dos imigrantes bolivianos aos serviços públicos de saúde na cidade de São Paulo" também ressaltam a preferência dos bolivianos pelo acesso ao sistema de saúde brasileiro devido a não necessidade de pagamento, maior segurança e menor sofrimento da mãe e da criança. As autoras destacam que, da mesma forma como ocorre na tríplice fronteira com os paraguaios, há grande incidência de tuberculose entre os bolivianos que buscam atendimento pelo SUS. Contudo, ao contrário da dificuldade encontrada pelos estrangeiros fronteiriços na cidade de Foz de Iguaçu, o estudo referente aos bolivianos em São Paulo demonstrou a facilidade dos migrantes abarcados pelo Acordo sobre Residência em ter acesso à saúde na capital paulista. Para que haja acesso basta um cadastro prévio com apenas um documento (RG, CPF, CNH, certidão de nascimento) e comprovante de residência.

O acesso à saúde no Brasil pelos migrantes atingidos pelo Acordo também foi objeto de estudo pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo que notou que dos migrantes atendidos na cidade de São Paulo no ano de 2016 pelo sistema de saúde, 46% eram bolivianos, 6,9% paraguaios, 4,2% peruanos, 2,2 chilenos e 1,8 argentinos, resultando 61,1% dos atendimentos a migrantes acobertados pelo Acordo naquele ano. Por essas razões, esses migrantes lideram a emissão de CNS (Cartão Nacional de Saúde) na capital paulista, sendo que em 2016 os bolivianos lideravam com 45,3% de emissões desse documento e Paraguai, Peru, Chile e Argentina somados resultavam em 13,8%.

Entre críticas e elogios o Acordo sobre Residência remanesce como o principal documento em âmbito regional com vistas a solucionar os problemas advindos das

---

[101] Em reportagem do sítio eletrônico G1 de 07/02/2018 com o título *"Venezuelanos viajam até 11 horas para receberem atendimento médico na fronteira de RR*" há a possibilidade de se ter uma boa noção da situação enfrentada pelos profissionais de saúde brasileiros na fronteira Brasil e Venezuela. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/venezuelanos-viajam-ate-11-horas-para-receberem-atendimento-medico-na-fronteira-de-rr.ghtml >. Acesso em: 21 mar. 2018.

migrações indocumentada interna do bloco. Por certo a falta de mecanismos que possam forçar a aplicação das normas enfraquece a política migratória.

O Brasil, mesmo após vigência da nova lei de migração de 2017, ainda encontra grande dificuldade em colocar em prática suas políticas migratórias. Isso é afirmado com base em notícia veiculada no portal de notícias UOL (Universo On Line) de 24 de fevereiro de 2018 com o tema "Nova Lei de Migração emperra concessão de vistos e deixa estrangeiros no país irregular" onde foi destacado que naquela data a Polícia Federal não estava abrindo processos de visto em virtude da entrada em vigor da nova lei de migração. Na mencionada notícia é citada a situação de Luísa, cidadã uruguaia que vivia no Brasil há 4 anos como pesquisadora doutoranda, e que encontrava dificuldade de regularizar sua situação migratória em virtude de empecilhos enfrentados pela PF em se adequar a nova lei migratória brasileira. A notícia, em algo similar ao encontrado ainda no começo de vigência do Acordo de Residência em 2009, trazia a falta de informação da PF, MTE, e consulados como principais responsáveis pela excessiva burocracia para se obter a regularização migratória.

Apesar dos percalços acima demonstrados, importantes avanços produzidos na ordem interna nacional e em âmbito regional vêm avançando para uma maior eficácia no trato migrante regional que visa residência no Brasil.

O principal elemento produzido em ambiente regional que reflete diretamente na eficácia do Acordo é a Unasul.

Criada em 2004 e com vigência desde 2011 a Unasul[102] representa significativa evolução em âmbito sul-americano no trato aos direitos dos migrantes, em especial na propositura de debates e soluções para solução do problema de trânsito livre de trabalhadores pelos países do continente, através de um sistema jurídico de integração regional que permita a proteção social de trabalhadores vulneráveis e de livre trânsito e circulação pessoas na região. De maneira participativa e consensual, visa um espaço de integração e união cultural, social, econômica e política de seus signatários (RENDÓN e MENDOZA, 2015, p. 84-87).

[102] A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi criada através de decisão dos Presidentes dos países da região reunidos em Cuzco, Perú, em 18 de dezembro de 2004 tendo subscrito seu tratado constitutivo em Reunião Extraordinária dos Chefes de Estado e de Governos em Brasília em 23 de maio de 2008. Sua vigência se deu somente em 11 de agosto de 2011 após a aprovação e depósito do Paraguai – mais uma vez o último país a internalizar instrumentos internacionais do Mercosul (RENDÓN e MENDOZA. 2015, p. 87).

Entre suas várias áreas de políticas de melhoramento da integração regional, há na Unasul uma direcionada à melhor aplicação de uma área de Livre Residência com direito a trabalhar para todos os cidadãos sem que haja necessidade de qualquer requisito que não seja possuir a nacionalidade de um dos países signatários.

O Estatuto da Cidadania Sul-americana de 2010 e o Plano para Facilitar a Livre Circulação de Trabalhadores no Mercosul de 2013, também contribuem para o avanço para conceder maior eficiência à aplicabilidade do Acordo sobre Residência. Segundo informações da OIT, os três países do bloco mais engajados na recepção dos migrantes, Brasil, Argentina e Chile, no período de 2002 à 2012, notaram crescimento extraordinário no número de residências concedidas. A Organização Internacional do Trabalho aponta que no período acima a Argentina passou 16.273 residências concedidas para 276.000; Brasil aumentou de 6.748 para 362.410 solicitações e; o Chile pulou de 35.877 para 105.707 pedidos de residência (2017, p. 92).

Declarações e intenções dos Estados em construir um bloco regional mais preocupado com questões sociais e aprofundamento na livre circulação de pessoas não faltam. Cita-se como exemplo disso o *Comunicado Conjunto de los Estados Partes del Mercosur* de 29 de junho de 2012 onde no item 4 há a renovação do compromisso em aprofundar a integração de seus povos, a consolidação das democracias, e o crescimento e geração de empregos em todos os Estados-Partes.[103] Entretanto, conforme visto, não obstante seja o Acordo sobre Residência o principal documento para a defesa dos direitos dos migrantes no bloco sul-americano, há ainda diversas etapas a serem ultrapassadas ou melhor pensadas para se contornar os problemas que inibem os migrantes por ele abarcado de terem direito à residência e igualdade de direitos com os cidadãos do país receptor.

[103] Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2018.

4
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inauguram-se as considerações finais com a indagação posta constantemente no corpo do texto deste trabalho: o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile reflete hoje tudo que se esperava dele ou ainda há obstáculos a serem ultrapassados?

Consoante se denota da nova Lei de Migração no ordenamento brasileiro, após novembro de 2017 o Acordo em estudo adquiriu nova possibilidade interpretativa, ampliando o horizonte dos migrantes mercosulinos em se valerem de seus benefícios.

Entretanto, antes mesmo da vigência da Lei de Migração, ao se conjugar o antigo Estatuto do Estrangeiro com a Constituição Federal, já se notava fácil interpretação de que aquele diploma infraconstitucional não havia sido recepcionado mas, mesmo assim, forte é a resistência das autoridades brasileiras em deferir os pedidos de residência realizados pelos cidadãos advindos dos países do bloco.

A intenção do estudo foi de demonstrar que o Acordo impôs maior dinâmica e comprometimento dos países signatários com o tema migração dentro do bloco regional. Sendo o mais importante diploma normativo sobre direitos dos migrantes, o Acordo, entre elogios e críticas, segue passo a passo no caminho da busca da ampla circulação de pessoas intrabloco e assim avança o bloco no sentido de se chegar à etapa de mercado comum.

Notou-se no texto que as normativas dos órgãos institucionais do Mercosul, CMC e GMC, e suas respectivas Decisões e Resoluções produzidas desde a criação do Mercosul foram essenciais para o avanço do tema migração dentro do bloco que culminou com assinatura do Acordo. Todavia, apesar dos avanços e de serem, em tese, de observância obrigatória pelos Estados, as normativas internas encontravam resistência no sistema de intergovernabilidade do Mercosul o que lhes traziam pouca ou nenhuma efetividade e, visando contornar esse problema, o Acordo foi assinado com vista a reunir as principais intenções das normas da CMC e GMC e com isso solucionar os problemas da crescente migração indocumentada e do tráfico de pessoas na região.

Viu-se que por atraso do Paraguai a vigência do Acordo durou sete anos para ser implementada, e o que se produziu durante esse período, em especial entre Brasil, Argentina e Uruguai, foram modos bilaterais de se aplicar os termos do Acordo com substanciais diferenças entre eles que perderam a eficácia com a vigência do Acordo sobre Residência multilateral.

A repercussão positiva da assinatura do Acordo na evolução das leis internas migratórias dos países signatários como, por exemplo, na Argentina com o programa Pátria Grande de 2006, que permitia residência temporária de dois anos ao migrante do bloco do Mercosul com os mesmos direitos civis que os cidadãos argentinos, com o direito de entrar, sair, permanecer, trabalhar e estudar naquele país foi destacada no texto. Também foi demonstrado que na falta de norma específica sobre migrantes climáticos no bloco, o Acordo é aplicado de forma a suprir a ausência de lei, demonstrando total conexão com o Capítulo 1 deste trabalho quando se tratou do efeito ambiental da globalização.

No Brasil, o Acordo serve ao menos para os cidadãos abarcados por ele, como modo de contornar a não ratificação da Convenção 143 da OIT. Além disso, aos venezuelanos, a repercussão do diploma é nítida conforme se verifica na Resolução 126 da CNIg que garante a esses, apesar da suspensão da Venezuela do Mercosul, o direito de terem residência temporária por até dois anos em território brasileiro. Os efeitos positivos do Acordo também puderam ser vistos no que toca aos direitos aos filhos dos migrantes mercosulinos a terem acesso ao sistema escolar brasileiro e, aos migrantes do bloco em geral, ao atendimento no sistema de saúde, tendo beneficiado e facilitado o atendimento de milhares de migrantes.

Com relação às críticas, apurou-se que a falta de publicidade, ignorância e despreparo das autoridades, excesso de burocracia administrativa e a demora injustificada na emissão do Registro Nacional do Estrangeiro pela PF são questões ainda a serem resolvidas para maior efetividade do Acordo, sendo uma questão de política interna a solução desses obstáculos com investimentos e cursos de aprimoramento sobre o tema migração pelos agentes encarregados de lidar com os migrantes.

O receio dos migrantes em procurar as autoridades brasileiras para buscar a regularização de suas situações migratórias, os altos valores das taxas, a falta de orientação

jurídica adequada, a exigência de se demonstrar comprovação de meios de vida lícitos também são fatores relevantes que conduzem a uma boa doze de críticas. Contudo, tais obstáculos podem ser ultrapassados com uma boa atuação e auxílio de organizações não governamentais como, por exemplo, a ACNUR, acadêmicos e órgãos como Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União que atuam na defesa dos direitos dos migrantes, com a propositura de ações judiciais na Justiça Federal buscando isenções para os pagamentos de taxas[104] e soluções para se reconhecer como lícitos e suficientes os meios de vida do trabalho autônomo dos migrantes.

No campo educacional, a crítica se faz pela falta de conteúdo didático e atividades em língua espanhola que afastam o migrante do bloco da escola. Vale destacar que desde 2005 por intermédio da Lei 11.161, a oferta de ensino da língua espanhola é obrigatória, sendo de cinco anos o prazo para implementação com a possibilidade de matrícula facultativa pelo aluno. Contudo, no Parecer 15/2015,[105] o Ministério da Educação demonstra que a intenção da lei ainda não havia sido alcançada, mas a busca pela aplicação da lei ainda continuava viva. Assim, no que concerne ao tema integração do idioma espanhol e o consequente reflexo no melhor acolhimento do migrante do bloco, pode-se dizer que o Brasil traçou o caminho, mas ainda não o percorreu por completo.

A dificuldade de uma hermenêutica capaz de gerar interpretação homogênea e coerente por todos os Estados signatários dos termos do Acordo revelando insegurança jurídica e a remanescente permissão de se deixar ao livre-arbítrio dos Estados a escolha de qual migrante deve ser aceito ou não também são temas de avaliação negativa. Esse tema é o mais espinhoso dos problemas enfrentados pelo Acordo. O sistema de intergovernabilidade e a consequente ausência de harmonização das leis internas dos Estados sobre migração são motivos de persistentes e corretas críticas que ainda não foram solucionadas e nem serão enquanto remanescer intacto o sistema adotado pelo Mercosul de internalização de normas geradas pelo bloco. Nesse tema, infelizmente, caberá a cada

---

[104] Tais ações não são inéditas. Em notícia veiculada no sítio eletrônico Época Negócios com tema "Justiça isenta venezuelanos de taxas para pedir residência" foi dada publicidade a uma decisão da Justiça Federal de Roraima que acolheu o pedido do MPF e da DPU para isentar alguns venezuelanos do pagamento de taxas. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/08/justica-isenta-venezuelanos-de-taxas-para-pedir-residencia.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

[105] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31071-cne-ceb-parecer-n015-2015-pdf&category_slug=dezembro-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 abr. 2018.

Estado-Parte solucionar questões interpretativas do Acordo com a análise de seus respectivos ordenamentos internos, como, por exemplo, os conceitos de família e de companheiro.

Entretanto, apesar das críticas, o Acordo sobre Residência reflete o mais poderoso instrumento dos direitos dos migrantes mercosulinos e nele devem os países se debruçar para contornar os problemas para sua eficácia. Manter centralizado o tema dos direitos humanos nas agendas de negociações do Mercosul de modo a buscar a concretização, ampliação e harmonização das normativas internas para se permitir livre circulação de pessoas entre todos os países do bloco, e não somente entre o país de origem e o receptor como o Acordo permite, é essencial para que o processo integracionista avance de etapa.

Evoluído em seus termos ao atribuir somente à nacionalidade do cidadão o direito a desfrutar do Acordo para residência temporária, este instrumento regional peca ao vincular como requisito para a aquisição do direito à residência permanente a obtenção de trabalho no país receptor pelo migrante, o que muitas vezes retroalimenta o arcaico sistema de vincular o recebimento do migrante a sua condição de trabalhador.

Se aplicado como se espera, a diferença entre cidadãos nacionais e estrangeiros dos países signatários está muito próxima de inexistir, sendo muito tênue a linha separatória entre ambos que basicamente se resume à direitos de cidadania como voto. Se valendo dessa remanescente possibilidade de diferenciação, em atitude contraproducente ao direcionamento buscado pelo bloco, o Brasil, por meio de veto Presidencial pelo argumento de falta de reciprocidade ao inciso IV do art.66 da Lei de Migração, que visava reduzir para um ano o prazo de quatro anos de residência fixa para naturalização ordinária brasileira por nacionais do Estado-Parte ou Associado do Mercosul, reforça o sentimento de que o sistema de governo presidencialista adotado pelos países do bloco, e a consequente alternância de objetivos e prioridades pelos Presidentes eleitos afeta os propósitos de uma política e objetivo comum por todos os países e inibe o avanço do bloco.

Para a real implantação de um mercado comum e livre circulação de pessoas o bloco clama por substanciais modificações de paradigmas, não só na esfera governamental,

como também na população em geral. Como visto neste trabalho o modo como foi criado e os atributos dos órgãos do Mercosul concedem aos Estados e a seus governos um enorme poder discricionário.

Nesse contexto, importante destaque deve ser dado à Decisão CMC 64/10 promovida durante a presidência *pro tempore* brasileira onde se objetiva um plano de ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania dentro do Mercosul. O plano é estruturado com três objetivos que em boa parte coincidem com o escopo do Acordo sobre Residência, sendo eles: implementação de política de livre circulação de pessoas na região; igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados-Partes; e igualdade de condições para o acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

Alguns avanços relativamente recentes no sentido de se buscar os objetivos do Estatuto da Cidadania supramencionado já são realidade, como: a criação do Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul (SIMERCOSUL), que visa unificar e ampliar os programas de concessão de bolsas de intercâmbio para estudantes, professores e pesquisadores de instituições de ensino superior da região; a criação da placa comum de identificação veicular, com o propósito de facilitar a circulação de pessoas e o controle de veículos que transitam no bloco; a revisão do Acordo de Recife que regula os controles integrados nas fronteiras dos Estados-Partes e facilita o fluxo migratório no bloco; e a revisão da Declaração Sociolaboral e harmonização da legislação trabalhista e previdenciária, com aprovação em 2013 de um Plano para facilitar a circulação de trabalhadores. O Plano de Ação tem prazo de conclusão até o aniversário de 30 anos do Mercosul em 2021, quando o Estatuto da Cidadania poderá ser convertido em tratado internacional para que haja incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados.[106]

Ainda, a ratificação pelo Brasil por meio do Decreto 7.030 em 14 de dezembro de 2009 do Tratado de Viena, poucos meses após início de vigência do Acordo sobre Residência, facilita a interpretação do Acordo analisado. Conforme visto no tópico constante do Capítulo 1 sobre tratados internacionais, a boa-fé, a interpretação calcada na especialidade, os tratados anteriormente assinados e as próprias tratativas para assinatura

[106] Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>. Acesso em: 17 abr. 2018.

de um tratado devem ser levadas em consideração para a interpretação e solução de impasses para aplicação de um tratado, sendo que a ratificação pelo Brasil do Código dos Tratados traz reforço à afirmação de que a política migratória brasileira dentro do Mercosul é tema que não comporta retrocesso e, por essas e outras razões já expostas, a busca da facilitação de mecanismos dentro do ordenamento jurídico nacional para os migrantes do bloco, como a nova Lei de Migração, é reflexo da emaranhada política migratória dos países do Mercosul que ainda encontra longo caminho para sua efetivação. Com tudo isso em mente, e diante do contexto normativo nacional atual, o Brasil tem tudo para pavimentar o caminho para garantir pleno acesso aos migrantes do bloco aos direitos constantes no Acordo sobre Residência.

5
REFERÊNCIAS

A PÁTRIA GRANDE. *O Globo*, 30.05.2015. Disponível em: <http://noblat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2015/05/patria-grande.html>. Acesso em: 11 dez. 2017.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E, do Nascimento e. *Manual de direito internacional público.* 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

AMARAL JR., Alberto do Amaral. *Curso de direito internacional público*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ANJOS, Fernanda Alves dos (org.). Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos. Ministério da Justiça. 2013. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordadem_direitos_humanos.pdf>. Acesso em: 10.02.2018.

ARCARAZO, Diego Acosta; GEDDES, Andrew. *Transnational Diffusion or Different Models?* Regional Approaches to Migration Governance in the European Unios and Mercosur. European Journal of Migration and Law, v. 16, Issue 1, p. 19-44, 2014.

_____; FREIER, Luisa Feline. Discursos y políticas de Inmigración en Sudamerica: Hacía un Nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 23 (44), p. 171-189, 2015.

BAPTISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno Dívida Externa*, 1994. Disponível em: <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. *Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana:* O prisma do Brasil e da Integração Sul-americana. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo em 2014. Disponível: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>.

BATALLA, Isabel Clemente; NILSON, Diego Hernendez. *Politicas de cooperacion, intergración fronteriza y desarrolho territorial en la frontera Uruguay Brasil (2002 – 2012).* Geo Uerj, 2012.

BELTRAN, A. P. *Os impactos da integração econômica no direito do trabalho* – Globalização e Direitos Sociais. São Paulo: LTr, 1998.

BIZZOZERO, Lincoln; PASTORINO, Ana. Los Acuerdos Migratorios y de Circulación laboral en el ambito del Mercosur. *Revista de Análise em Política Internacional.* Brasília, v. 5, n. 1, p. 5-13, 2003.

BOLIVIANOS não conseguem regularizar estadia no Brasil. Conjur, 06.02.2006. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2006-fev-06/bolivianos_nao_regularizar_estadia_brasil>. Acesso em: 2 jan. 2018.

BOMPADRE, Viviana A. The making of Mercosur: local vs center communities. *American Sociological Association. University of Notre Dame*, 2003.

BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; BARBAS, Leandro Moreira Valente. *Migração de trabalhadores para o Brasil.* São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa 110. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=269310>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Decreto 1.901, de 9 de maio de Disponível em: . Promulgação do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto) de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm>.

_____. Decreto 350, de 21 de novembro de 1991. Promulgação do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, Republica Federativa do Brasil, a república Federativa do Paraguai e a república Oriental do Uruguai (Tratado do Mercosul). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>.

_____. Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção Sobre o Estatuto dos Apátridas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>.

_____. Decreto 4.982, de 9 de fevereiro de 2004. Promulgação do Protocolo Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm>.

_____. Decreto 5.722, de 13 de março de 2006. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5722.htm>.

_____. Decreto 50.215, de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção Relativa aos Direitos dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de julho de 1951. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1961-01-28;50215>.

_____. Decreto 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>.

_____. Decreto 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>.

_____. Decreto 6.975 de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>.

_____. Decreto 7030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluído em maio de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>.

_____. Decreto 98.177, de 22 de setembro de 1989. Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm>.

_____. Decreto Legislativo 451/2001. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/mercosul/Protocolos/decretolegis451_2001.htm>.

_____. Decreto Legislativo 923 de 2005. Acordo sobre a Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-923-15-setembro-2005-538499-norma-pl.html>.

_____. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>.

_____. Lei 13.467 de 13 de julho de 2017. Reforma Trabalhista. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>.

_____. Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>.

_____. Ministério da Educação. Parecer CNE/CEB n. 15/2015 – Distrito Federal. Relator: Conselheiro Antonio Ibañez Ruiz. Brasília, 09.12.2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31071-cne-ceb-parecer-n015-2015-pdf&category_slug=dezembro-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 15 abr. 2018.

_____. Projeto de Decreto Legislativo 355/2005. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4541120>.

_____. Resolução 126 CNIG. Ministério Público Federal. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos-humanos/internacionais/copy_of_direito-de-imigrantes/resolucao-126-2017-cnig>. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. Secretaria Nacional do Ministério da Justiça. Portaria 6 de 2015. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=280716>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 587970 – São Paulo. Rel. Min. Marco Aurélio, 30/04/2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22939186/recurso-extraordinario-re-587970-sp-stf>. Acesso em: 16 nov. 2017.

_____. Regimento Interno. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_integral.pdf>.

BRAUN, Mirian Beatriz Schneider; CARDOSO, Rubiane Daniele; BECHLIN, André Ricardo. *Processo de integração do Mercosul*. Curitiba: LedZe, 2012.

BRAVO, Tomás Milton Muñoz. El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear

un área de libre residencia y trabajo. 2010. Disponível em: <http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaTomasMunoz.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

C. SANTOS, Sergio. Brasil y la región: uma potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=es>.

CARNEIRO, Cynthia Soares. South Americans in the Greater São Paulo: Participation in National Conference on migration and refuge and their diagnosis of the effectiveness of rights in Brazil. *4 Braz. J. Empirical Legal Stud.* 157. 2017.

CERNADAS, Plabo Ceriani. Apuentes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el Mercosur. *Derechos Humanos:* reflexiones desde el Sur. Infojus – Sistema Argentino de Información Jurídica. 2012.

CERRUTTI, Marcela; PARRADO, Emílio. Intraregional Migration in South America: Trends and a Research Agenda. *Annual Review of Sociology*, 2015, v. 41, p. 399-421.

CIDADANIA regional. Mercosur. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6581/9/innova.front/residir-e-trabalhar-no-mercosul>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CIDADÃOS do Mercosul terão direitos civis iguais. *Estadão*, 07.11.2002. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,cidadaos-do-mercosul-terao-direitos-civis-iguais,20021107p50487>. Acesso em: 20 jun. 2016.

COMUNICADO conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur. Mercosur. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2018.

CONSENSO de Buenos Aires. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5>. Acesso em: 15 fev. 2018.

CRIVELLI, Ericson. *Direito internacional do trabalho contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2010.

CULPI, Ludmila A. *A evolução da Política Migratória no Mercosul entre 1991 e 2014*. Conjuntura Global, Vol. 4, n. 3, p. 424 – 437, 2015. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/conjgloblal/article/view/45387/27563>. Acesso em: 10 fev. 2018.

CULPI, Ludmila. *Mercosul e políticas migratórias:* processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991 – 2016). Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná. 2017. Disponível em: < http://politicaspublicas.weebly.com/uploads/5/3/9/6/5396788/tese__ludmila_culpi_vers%C3%A3o_final.pdf>.

DEACON, Bob; LOMBAERDE, Phillipe de; MACOVEI, Maria Cristina; SCHORODER, Sonja. Globalization and the emerging regional governance of labor rights. *International Journal of Manpower*, v. 32 (3), p. 334-365, 2011.

DECLARAÇÃO sociolaboral do Mercosul de 2015 – I Reunião Negociadora. Itamaraty, 17/07/2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10519-declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015>. Acesso em: 11 dez. 2017.

DECLARACIÓN final XXXV cumbre del Mercosur – Ciudad de San Miguel de Tucumán. Ministério de Relaciones Exteriores y Culto da República Argentina, 01/07/2008. Disponível em: <https://mrecic.gov.ar/declaracion-final-xxxv-cumbre-del-mercosur-ciudad-de-san-miguel-de-tucuman>. Acesso em: 12 mar. 2018.

DRAVANZ, Glória Maria Gomes; SILVA, Vini Rabassa; UGOSKI, Daiane da Rosa. Negação de direitos socioassistenciais para transfronteiriços indocumentados: desafios para as cidades gêmeas. *Textos e Contextos*, v. 16 (1), p. 231-244, 2017.

DRI, Clarissa. Políticas Públicas Regionais: uma análise de regulação de direitos sociais no Mercosul. *Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais de Unijuí*, ano XIX, n. 33, p. 9-40, 2010.

ESTADOS membros da CEPAL. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/estados-miembros>. Acesso em: 20 out. 2017.

FARIA, José Eduardo. *Direito e globalização econômica.* São Paulo: Malheiros, 1996.

FARIA, Maria Rita. *Migrações Internacionais no Plano Multilateral:* reflexões para a política externa brasileira. Fundação Alexandre Gusmão. 2015. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1130-Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf>.

FERNANDES, Caio da Silveira. *Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul:* articulações de escalas, atores migratórios e implicações territoriais. XI Encontro Nacional da Anpege. 2015. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/16/459.pdf>.

FERNANDES, Fernanda de Moura; SALOMÃO, Victória Antônia. *Estado da Arte do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile):* como momento oportuno para avaliar seu significado na literatura sobre política externa brasileira. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/artigo-estado-da-arte-do-pacto-abc-formatacao-para-anais-pdf.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017.

FERREIRA, Paulo Roberto; SILVA, Karine de Souza. O Mercosul e a Coesão Social: análise da integração a partir do Acordo de Residência do bloco e sua aplicação da cidade de Florianópolis. 41 Encontro Anual da Anpocs. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt16-26/10750-o-

mercosul-e-a-coesao-social-analise-da-integracao-a-partir-do-acordo-de-residencia-do-bloco-e-sua-aplicacao-da-cidade-de-florianopolis/file>.

FOLLONE, Renata Aparecida. *Globalização e cidadania* – Uma nova visão e seus reflexos jurídicos-constitucionais. Birigui: Boreal, 2015.

FORO consultivo de Estados e Municípios do Mercosul e rede Mercocidades discutem integração das regiões de fronteira. Mercosur. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7060/2/innova.front/foro-consultivo-de-estados-e-municipios-do-mercosul-e-rede-mercocidades-discutem-integrac%C3%A3o-das-regi%C3%B5es-de-fronteira>. Acesso em: 11 dez. 2017.

FORO especializado migratorio del Mercosur y Estados asociados. Mercosur. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

FORO especializado migratorio del Mercosur. Disponível em: <http://www.migracoes.gov.ar/foro_migratorio>. Acesso em: 15 fev. 2018.

FREITAS JR., Antonio Rodrigues de. Os direitos sociais como direitos humanos num cenário de globalização econômica e de integração regional. In: PIOVESAN, Flávia. (Coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional:* desafios do direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FREITAS JR., Antonio Rodrigues de; MERINO, Lucyla Tellez. *Horizontes para o direito numa sociedade em mudança:* dilemas da Alca, impasses do Mercosul e crise do Estado-Nação como círculo retroalimentador. São Paulo: LTr, 2004.

GIUPPONI, M. Belém Olmos. Citizenship, migration and regional integration: re-shaping citizenship conception in the Southern Cone. *European Journal of Legal Studies*, v. 4, Issue 2, p. 93 -124, 2011.

GONÇALVES, Helen; MELLO, Fábio de; SALOMÃO, César Gomes. *Saúde nas fronteiras:* análise quantitativa e qualitativa da clientela do Centro Materno Infantil de Foz do Iguaçu, Brasil: Ciência e Saúde Coletiva, 2015.

GOVERNO prevê criação de 2 milhões de empregos com nova lei trabalhista. EM, 12.11.2017. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/11/12/internas_economia,916076/governo-preve-criacao-de-2-milhoes-de-empregos-com-lei-trabalhista.shtml>. Acesso em: 28 nov. 2017.

GOVERNO recua novamente e reedita autorização para residência temporária de venezuelanos. Estadão, 03.03.2017. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,governo-recua-novamente-e-reedita-autorizacao-para-residencia-temporaria-de-venezuelanos,70001685410>. Acesso em: 5 mar. 2018.

GRUPELLI, Jaqueline Lisbôa. *A migração laboral no Mercosul a partir da análise dos Acordos Sobre Livre Residência:* entre ousadia e timidez. Dissertação – Universidade Federal de Santa Maria, RS, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/9691>. Acesso em: 14 set. 2017.

HINES, Barbara. The Right to Migrate as a Human Right: The current Argentine Immigration Law. *Cornell Internactional Law Journal*, v. 43, Issue 3, p. 471-512, 2010.

HOW Argentina used a Mercosur decision to regularize over a million migrants: migration notebook. *States News Service,* 17.08.2012. *Academic Onefile.* Disponível em: <http://link.galegroup.com/apps/doc/A300804186/AONE?u=capes&sid=AONE&xid=07eb907f>. Acesso em: 13 dez. 2017.

HURREL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: v. 17, n. 1, p. 33, 1995. Disponível em:

<https://disciplinapir.files.wordpress.com/2017/02/1-0-hurrel-o-ressurgimento-do-regionalismo-na-polc3adtica-mundial.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2017.

HYLAND, Mary; MUNCK, Ronaldo. Migration, regional integration and social transformation: A north-south comparative approach. *Global Social Policy*, v. 14 (1), p. 32-50, 2014.

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

IMIGRAÇÃO. Polícia Federal, 01.06.2016. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao>. Acesso em: 28 dez. 2017.

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IRI). Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos. VENTURA, Deisy; GUIMARÃES, Felicano Sá; REIS, Rossana. (Coord.). Cosmópolis, 2017. Disponível em: < http://www.iri.usp.br/documentos/eBook%20Cosmopolis.pdf>

JAEGER JR., Augusto. *Tema de direito da integração e comunitário*. São Paulo: LTr, 2002.

JUSTIÇA isenta venezuelanos de taxas para pedir residência. Época, 01.08.2017. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/08/justica-isenta-venezuelanos-de-taxas-para-pedir-residencia.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

LUNARDI, Thamirys Mendes. *A política migratória do Mercosul: entre o discurso e efetividade (1991-2014).* Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Santa Catarina em 2016. Disponível: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/169088/342191.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

_____. *O Acordo para Residência de Nacionais de Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile de 2009*: política migratória e integração regional. I Seminário

Internacional de Ciências Políticas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/LUNARDI-2015-O-Acordo-para-Residência-de-Nacionais-de-Estados-Partes-do-Mercado-Comum-do-Sul-Bol%C3%ADvia-e-Chile-de-2009.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. Interpretação de tratados.IN: SALIBA, Aziz Tuffi (Coord.). *Direito dos Tratados: comentários à convenção de Viena sobre o direito dos tratados.* Belo Horizonte:Arraes, 2011.

MAIA, Cristiana Campos Mamede; BASTOS, Caroline Debatin. *O futuro do Mercosul.* Brasília: Universidade de Relações Internacionais, v. 9, n. 1, p. 393-399, 2011.

MANUAL DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA. Defensoria Pública da União, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/images/stories/manual/Manual_Regularizacao_migratoria.pdf>.

MARTES, Ana Cristina Braga; FALEIROS, Sarah Martins. Acesso dos imigrantes bolivianos aos serviços públicos de saúde na cidade de São Paulo. *Saúde e Sociedade*, v. 22 (2), p. 351-365, 2013.

MASSAMBANI, Vânia. *A proteção previdenciária prevista no acordo do Mercosul*. São Paulo: LTr, 2013.

MELLO, Fabio de; VICTORA, Cesar Gomes; GONÇALVES, Helen. Saúde nas fronteiras: análise quantitativa e qualitativa da clientela do Centro Materno Infantil de Foz do Iguaçu, Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva,* v.20, p. 2135-2145, 2015.

MENDES, José Sacchetta Ramos. Puertas Abiertas? Migrações regionais, direito e integração na Comunidade Andina de Nações e no Mercosul. *Caderno CRH*, Salvador: Universidade Federal da Bahia, v. 29, n. 3, p. 77-92, 2016.

MENEZES, Wagner. *Direito internacional na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2011.

MERCADANTE, Araminta A.; CÉSAR JR., Umberto; ARAÚJO, Leandro R. de. *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006.

MERCOSUL suspende direitos políticos da Venezuela por "ruptura da ordem democrática". Portal G1, 05.08.2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/mercosul-suspende-direitos-politicos-da-venezuela-por-ruptura-da-ordem-democratica.ghtml>. Acessado em: 10 nov. 2017.

MERCOSUL. Cidadania Regional. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6547/9/innova.front/cidadania-regional>.

_____. Criação de Subgrupo de Trabalho n. 11 – Assuntos Trabalhistas. Resolução 11/91. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3104/3/innova.front/resoluc%C3%B5es-1991>.

MIGRACIÓN Laboral en América Latina y el Caribe. La Revista de la OIT, 2017, p.91 – 92. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf>.

MINISTÉRIO da Justiça regulamenta resolução sobre presos estrangeiros. Ministério da Justiça, 03.02.2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/ministerio-da-justica-regulamenta-resolucao-sobre-presos-estrangeiros>. Acesso em: 13 fev. 2018.

MOURA, Aline Beltrame de. A criação de um espaço de livre residência no Mercosul sob a perspectiva teleológica da integração regional: aspectos normativos e sociais dos acordos de residência. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 630-648, 2015.

NOVA anistia para estrangeiros irregulares ou ilegais no Brasil pede ANEIB. Estrangeiros no Brasil, 16.09.2013. Disponível em: <http://www.estrangeirosbrasil.com.br/2013/10/13/nova-anistia-para-estrangeiros-irregulares-ou-ilegais-no-brasil-pede-aneib/>. Acesso em: 5 jan. 2018.

NOY, Shiri; VOOREND, Koen. The encounter on Globalization, Migration, and Militarization: “A Dialogue Between NGO’s”. NGOs of the Border Encuentro. *Social Justice*, v. 28, p. 113-131, 2001.

O ESTATUTO da Cidadania. Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>. Acesso em: 15 abr. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Migrações internacionais e política migratória no Brasil. *Cadernos OBMigra*, v. 1, n. 3, p. 252-279, 2015.

PARAGUAI. Lei 213/93. Código del Trabajo do Paraguai. Disponível em: <https://py.vlex.com/vid/ley-n-213-93-631747701>.

PFDC destaca decisão do STF para concessão de benefício assistencial a estrangeiros no Brasil. Ministério Público Federal, 20/04/2017. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2017/abril/200417-3/>. Acesso em: 26 nov. 2017.

PRETURIAN, Renata Barreto. *Mobilidades e classes sociais:* o fluxo migratório boliviano para São Paulo. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-11062013-105409/pt-br.php>.

QUADROS, F. de. *Direito das comunidades europeias e direito internacional público*. Lisboa: Almedina,1991.

RAMOS, Erika Pires; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; YAMAMOTO, Lilian; SERRAGLIO, Diogo Andreola. Towards a regional agreement on environmental displacement? *Forced Migration Review*, Oct. 2017, Issue p. 65-66.

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

RENDÓN, Iván Mirabal; MENDOZA, Diover. Integración y libre circulación de trabajadores en Amércia del Sur. *Revista Gazeta Laboral*, Universidad del Zulia, v. 21, n. 1, p. 81-133, 2015. Disponível em: <http://132.248.9.34/hevila/GacetalaboralMaracaibo/2015/vol21/no1/4.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

RIBEIRO, André Lopes; SIMONI, Rafaely Regina Romani Simoni. Contribuição do Acordo de Residência do Mercosul à proteção de imigrantes mercosulinos no Brasil. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luis Augusto Bittencourt (Coord.). *Imigrantes no Brasil:* proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

RICHELSON, Sarah. Trafficking and Trade: How regional trade agréments can combat the trafficking of persons in Brazil. *Arizona Journal of International and Comparative Law*, v. 25, Issue 3 p.857-898, (Fall 2008).

SAIBA mais sobre o Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercosul#CRONO>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SALÁRIO mínimo no Paraguai chega a R$ 1.400,00. Terra, 11.02.2016. Disponível em: <http://catve.com/noticia/6/141248/salario-minimo-no-paraguai-chega-a-r-140000>. Acesso em: 28 nov. 2017.

SALOMÃO, Victória Antônia; FERNANDES, Fernanda de Moura. *Estado da Arte do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile):* o centenário como momento oportuno para avaliar seu significado na literatura sobre política externa brasileira. 1º Seminário Internacional de Ciência Política. 2015. Disponível em: <https://www.

ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/artigo-estado-da-arte-do-pacto-abc-formatacao-para-anais-pdf.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *A livre circulação de trabalhadores na União Europeia e sua perspectiva no Mercosul.* Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Social da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. 2005. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/ download/ teste/arqs/cp007987.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. Livre Circulação de trabalhadores no Mercosul? In: CASTRO, Mary Garcia (Coord.). *Migrações internacionais:* contribuição para políticas, Brasil 2000. Brasília: CNPD, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: uma potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, p. 158-172. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/ scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292011000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=es>. Acesso em: 4 jan. 2018.

SILVA-SOBRINHO, Reinaldo Antonio et al. Retardo no diagnóstico da tuberculose em município da tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina. *Revista Panamericana de Salud Publica*, v. 31, (6), p. 461-469, 2012.

SLATER, Victoria. To Govern is to populate – Argentine immigration law and what it can suggest for the United States. *Houston Journal of International Law*, Summer, v. 31 (3), p. 693 (39), 2009.

SNJ. *Cartilha Tráfico de Pessoas uma abordagem para direitos humanos*, 2013.

SOLANAS, Facundo. El impacto del Mercosur em lá educación superior: um análisis desde la "Mercosurización" de las políticas públicas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativa*, Buenos Aires, v. 17, n. 20, 2009.

STF regulamenta a solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. Notícias STF, 17.08.2012. Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalDestaques&idConteudo=208016>. Acesso em: 9 set. 2017.

SUNKEL, Osvaldo. *Desarrollo e integración regional: outra oportunidade para uma promesa incumplida?* 1998. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12139/0NE229241_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 out. 2017.

TEXIDÓ, Ezequiel; GURRIERI, Jorge. Panorama Migratorio de América del Sur 2012. OIM, 2012. Disponível em: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

URUGUAI questiona nova lei trabalhista brasileira e quer discutir tema no Mercosul. *O Globo*, 15.08.2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/uruguai-questiona-nova-lei-trabalhista-brasileira-e-quer-discutir-tema-no-mercosul.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2017.

VENEZUELA não assumirá presidência do Mercosul, decidem chanceleres. Valor Econômico – 19.09.2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4709007/venezuela-nao-assumira-presidencia-do-mercosul-decidem-chanceleres>. Acesso em: 10 nov. 2017.

VENEZUELANOS viajam até 11 horas para receberem atendimento médico na fronteira de RR. Portal G1, 07.02.2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/venezuelanos-viajam-ate-11-horas-para-receberem-atendimento-medico-na-fronteira-de-rr.ghtml>. Acesso em: 7 fev. 2018.

VENTURA, Deisy; GUIMARÃES, Feliciano Sá; REIS, Rosana. *Imigrantes em São Paulo:* diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2017.

VERVAELE, John A. E. Mercosur and Regional Integration in South America. *The International and Comparative Law Quarterly*, v. 54, n. 2, p. 387-409, 2005.

VICHICH, Nora Pérez. Las Migraciones laborales en el marco del Mercosur. In: Estudios Sobre Migraciones Internacionales – OIT, Genebra. 2003. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/topics/labourmigration/publications/WCMS_201702/lang--es/index.htm>.

VIEIRA, Luciane Klein. *Interpretação e aplicação uniforme do direito da integração*. Curitiba: ABDR, 2013.

VIEIRA, Marilandi Maria Mascarelllo. *Regionalismo na América Latina e a Contribuição da CEPAL:* avanços e limites. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. 2011. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/106717/320592.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

VISTOS para viajar ao Brasil. Portal Consular. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/vistos>. Acesso em: 27 nov. 2017.

VIZINHO tem jornada de trabalho maior e férias menores. *O Globo,* 10.10.2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/vizinho-tem-jornada-de-trabalho-maior-ferias-menores-17744410>. Acesso em: 28 nov. 2017.

WALDMAN, Tatiana Chang. *O acesso à educação escolar de imigrantes em São Paulo:* a trajetória de um direito. Dissertação apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2012. Disponível em: <http://www.teses. usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-15082013-101420/pt-br.php>.

XIMENES, Dimas; ALMEIDA, Guilherme. Brasil de volta ao imaginário de imigrantes. *Labor – Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, ano II, n. 5, 2014.