

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
DEBORAH NAPOLI ABUD

**MIGRAÇÕES NO MERCOSUL: MARCOS LEGAIS E DIÁLOGO REGIONAL**

FLORIANÓPOLIS (SC)

2016

DEBORAH NAPOLI ABUD

**MIGRAÇÕES NO MERCOSUL: MARCOS LEGAIS E DIÁLOGO REGIONAL**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.  
Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Clarissa Franzoi Dri.

FLORIANOPOLIS (SC)

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 à aluna Deborah Napoli Abud na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

**Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa Franzoi Dri  
Orientadora

---

Prof. Dr. Marcos Alves Valente  
Membro

---

Msc. Graziela Maziero P. Bini  
Membro

Florianópolis (SC), 13 de Julho de 2016.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho marca o fechamento de mais um ciclo da minha vida e, por isso, quero agradecer a todos aqueles que estiveram presente nele. Mais diretamente aos meus amigos próximos Angela Gerolometto, Arianne Kern, Gabriela da Silva, Júlia Rodrigues, Lucas Nienkoetter e Nathália Rorato, por me aguentarem em momentos de desespero. Também aos meus pais Miguel Abud e Rosa Napoli, aos meus padrastos Luciana Maia e Cristiano Ribeiro, e aos meus irmãos Mikael Abud e Natália Napoli, pelo apoio emocional e por saberem que a distância tinha data para terminar. Também à Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa Dri, quem presenciou todo o meu desenvolvimento perante os pilares de ensino, pesquisa e extensão, além de me orientar e me dar esperanças de que eu iria conseguir me formar sim!

A todos os outros que estiveram presentes na minha vida acadêmica da UFSC, foi um prazer conhecê-los, espero que mantenhamos o contato. E aos que dividiram comigo a experiência de estar nos projetos paralelos que me dediquei ao longo da universidade, como AIESEC, Litro de Luz Brasil, Atados, SalvoVidas.com e Resultados Digitais, um forte abraço e um grande obrigada, pois foi devido a vocês que me tornei a pessoa que sou hoje, tanto pessoalmente quanto profissionalmente.

*“Have the courage to follow your heart and intuition, they somehow already know what you truly want to become.”*

*(Steve Jobs)*

## RESUMO

ABUD, Deborah Napoli. **Migrações no Mercosul: Marcos legais e diálogo regional.** Monografia – Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

Esta pesquisa é uma classificação dos Estados membros do Mercosul quanto ao grau de diálogo das suas leis nacionais entre si, em prol do benefício do migrante e do início de uma futura cooperação regional no tema da migração. Dessa forma, o presente trabalho situa-se no campo do Direito Internacional Público e das Relações Internacionais. A principal metodologia utilizada é a análise comparativa das legislações migratórias com as delimitações espacial e temporal, sendo elas, respectivamente, os países membros do Mercosul que assinaram o histórico Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. A monografia divide-se em dois capítulos, na qual o primeiro tem como objetivo evidenciar o aparato conceitual e normativo que permeia toda a análise de documentos feita no segundo capítulo. Essa pesquisa mostra-se relevante pelo fato de no Brasil ainda não existir uma análise documental que ateste à que nível realmente estão as políticas migratórias comuns sob a ótica das leis nacionais que abrangem todo e qualquer migrante, não só o regional.

Palavras-Chave: América do Sul. Cooperação internacional. Diálogo regional. Mercosul. Migração. Mobilidade humana.

## ABSTRACT

ABUD, Deborah Napoli. **Migration in Mercosur: Legal frameworks and regional dialogue.** Final Paper – Department of Economics and International Relations - Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

This research is a classification of the Mercosur's member states as for the level of dialogue their national laws have among each other, in favor of the benefit of the migrant and the beginning of a future regional cooperation on the migration matter. Thus, this work is located in the International Public Law and International Relations field. The main methodology used is the comparative analysis of the immigration laws, having been applied spatial and time boundaries, these being, respectively, the States parties of Mercosur that have signed the historic Agreement on creation of National Residence of the States Parties of Mercosur. The monograph is divided into two chapters where the first aims to demonstrate the conceptual and normative apparatus that must permeate the entire document analysis that takes place in the second chapter. This research shows its relevance because in Brazil there is still no document analysis attesting to what level the common immigration policies are really on, from the viewpoint of national laws covering each and every immigrant, not only regional ones.

Keywords: Human mobility. International cooperation. Mercosur. Migration. Regional dialogue. South America.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

BPG – Bem Público Global

CAN – Comunidade Andina

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

DH – Direitos Humanos

DI – Direito Internacional

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UN – *United Nations*

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição mundial do estoque de migrantes internacionais.....	24
Figura 2 – Representação do status de cada país em relação a Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.....	38

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Informações gerais sobre cada uma das leis.....	61
Tabela 2 - Presença ou não das pequenas unidades em cada lei .....	62
Tabela 3 - Quantidade de artigos direcionados a cada uma das pequenas unidades, por lei....	63
Tabela 4 - Quantidade de artigos se colocando a favor da pessoa migrante .....	65

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1. MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E COOPERAÇÃO</b> .....	17
1.1. APORTES TEÓRICOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS À QUESTÃO MIGRATÓRIA.....	18
1.2. REGULAÇÕES GLOBAL E LATINO AMERICANA DAS MIGRAÇÕES .....	32
1.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	39
<b>2. ANÁLISE COMPARATIVA DAS LEGISLAÇÕES MIGRATÓRIAS</b> .....	41
2.1. APLICAÇÃO DA LEI .....	43
2.2. O ACESSO À INFORMAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS .....	46
2.3. TRATAMENTO DOS MIGRANTES PERANTE OS NACIONAIS .....	50
2.4. O DIREITO DO MIGRANTE FRENTE AOS INTERESSES NACIONAIS .....	51
2.5. A IMPORTÂNCIA DOS VÍNCULOS .....	53
2.6. PADRÕES MÍNIMOS INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO REGIONAL .....	56
2.7. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	61
<b>CONCLUSÃO</b> .....	68
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	70

## INTRODUÇÃO

Em se tratando de cooperação regional, historicamente, as pessoas tendem a remeter automaticamente os seus pensamentos para a União Europeia como um caso de sucesso nesse quesito. Esse não é um tema novo, porém, é bastante atual e, ainda assim, conta com diversos ramos atrofiados na prática, principalmente no âmbito da América Latina. Os países latino-americanos possuem muitas semelhanças entre si, tanto em termos culturais, históricos e de desenvolvimento que, se bem aproveitadas, podem trazer inúmeros benefícios, tanto para o próprio continente quanto para o resto do mundo. Para que isso se torne realidade, é necessário que os países pensem em unir esforços em certos temas de interesses comuns para gerar soluções conjuntas.

Um desses ramos é o das migrações e, no histórico da América do Sul, desde a década de 1980, foram surgindo algumas iniciativas como, por exemplo, ALADI, ALCA, CAN, CELAC, MERCOSUL e UNASUL. Nenhuma delas possuía mecanismos efetivos que regulassem uma cooperação no âmbito de recepção de imigrantes no continente. Inclusive dentro do próprio Mercosul, principal órgão representante da integração latino-americana atualmente, só existia um tratado relevante no assunto, o Acordo sobre Isenção de Vistos entre os Estados Partes do Mercosul, o que é pouco ao se comparar com os temas de economia e comércio. Essa situação mudou com a elaboração do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, em 2002. Tal tratado pode ser considerado um marco histórico no assunto, pois é a primeira vez que Estados promulgam uma lei comum a outrem e que está internamente relacionada ao tema migratório na América do Sul. Também é relevante destacar que com esse tratado vieram outros complementares: Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile; Acordo para a Criação do Visto Mercosul; e Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes, entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile.

Uma das razões dessa lacuna analítica é que as Relações Internacionais, uma subdisciplina da ciência política, vem convencionalmente deixando de focar nas políticas internacionais de migração (BETTS, 2011, p. 3). Essa questão afeta inclusive o ensino superior de países como o Brasil. Isso porque, mesmo existindo literatura abundante sobre migrações, o tema ainda é pouco estudado pelos próprios cursos de Relações Internacionais das universidades brasileiras. Conseqüentemente, as migrações na América Latina passam a ser um objeto pouco explorado não só por organizações intergovernamentais de iniciativa regional como também pelas universidades nacionais responsáveis pela construção intelectual de milhares de jovens. Além

disso, pode-se considerar que a América Latina está atrasada em relação ao resto do mundo, ou pelo menos à Europa, por só ter políticas públicas comuns para o tratamento de migrantes a partir do século XXI, após o Acordo sobre Residência ter sido criado, dado que esse é um direito da humanidade (VENTURA, 2014) e um dos processos mais antigos que existe, o de mobilidade humana.

Sabendo-se que o tema da imigração não é novidade para os Estados, ainda assim o mesmo nunca conseguiu ser notável o suficiente na expressão de políticas públicas na América do Sul, com exceção do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. E, levando-se em conta que tal acordo só regulamenta o tratamento do migrante proveniente dos países signatários, a necessidade de fazer uma análise profunda das legislações migratórias nacionais é clara, principalmente para entender como estão as políticas de recepção de todo e qualquer imigrante, independente da sua origem. A observação de tudo isso é importante não só pelo fato de que será analisado o nível do diálogo regional, mas também porque será possível identificar quais países estão à frente dos outros no tema e se há incidência suficiente de fatores comuns entre elas que possam significar práticas uniformes entre os Estados. Dessa forma, o problema a ser desenvolvido no decorrer dessa pesquisa trata-se da busca por elementos regulatórios, comuns aos Estados membro do Mercosul, no âmbito da imigração, que estejam presentes nas leis migratórias nacionais de cada um e que possam representar um início de cooperação regional para migrantes de qualquer parte do mundo. A hipótese levantada é a de que os Estados membro do Mercosul não possuem muitas medidas em suas leis migratórias internas que convirjam o suficiente para afirmar que existe um princípio de cooperação regional em relação ao tratamento do imigrante no continente, porém que devem existir alguns poucos elementos em comum que registrem um primeiro diálogo.

Para validar essa hipótese, a metodologia utilizada nesse trabalho é composta, inicialmente, de levantamento de bibliografia e revisão de literatura. Essa parte foi realizada em dois momentos, sendo o primeiro por meio de pesquisa na internet procurando artigos publicados, acordos internacionais e leis migratórias internas de todos os países. A segunda parte foi o levantamento também mediante pesquisa em livros, para complementar o embasamento teórico. No momento seguinte, a metodologia utilizada consistiu, fundamentalmente, na análise comparativa. O ato de comparar é uma atividade natural do ser humano, já que, desde a antiguidade, gerações têm tentado entender e explicar as similaridades e diferenças percebidas entre eles e os outros (LANDMAN, 2000, p. 4).

A comparação, enquanto momento da atividade cognitiva, pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas Ciências Sociais. É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais. (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998, p. 1).

Dessa maneira, para o presente trabalho foi utilizada uma combinação de métodos de análise comparativa, que se mostrou a mais adequada para o tema e seu contexto. Da perspectiva da metodologia da monografia como um todo, foi aplicado o método do Design dos Sistemas Mais Similares (LANDMAN, 2000, p. 70). E então dentro dela, também foram utilizados os métodos de codificação e classificação (BARDIN, 1997, p. 135 e 150), para a análise dos elementos regulatórios dos países.

O método do Design dos Sistemas Mais Similares busca comparar os sistemas políticos que compartilham uma série de características comuns em um esforço para neutralizar algumas diferenças ao destacar outros. A maioria dos casos de Design dos Sistemas Mais Similares é particularmente adequado para aqueles envolvidos em estudos de área geográfica. A justificativa intelectual e teórica para os estudos de área é que há algo de natureza semelhante sobre os países que compõem uma região geográfica particular do mundo, como Europa, Ásia, África e América Latina, quer seja de história comum, língua, religião, política ou cultura, os investigadores que trabalham em estudos da área estão essencialmente aplicando (LANDMAN, 2000, pp. 70-71). Para a utilização do método, faz-se necessária a apresentação de alguns termos específicos como casos, unidades de análise, variáveis e observações. Casos são os países que se apresentam na presente análise, ou seja, os Estados parte do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. As unidades de análise são os objetos nos quais são coletados os dados e, no caso, elas são as legislações migratórias nacionais. As variáveis são os conceitos cujos valores mudam ao longo de um determinado conjunto de unidades, então representam como o tema de um artigo varia de lei para lei. E as observações são os valores para cada unidade de análise, que é a conclusão do quanto cada tema representa para cada lei (país), e isso pode ser medido tanto qualitativamente quanto quantitativamente, como foi feito nessa monografia. Quanto ao nível da análise, ela é feita num âmbito macro de Estados e, para Landman (2000, p. 19), isso quer dizer acreditar que o mundo é modelado pelos imparáveis processos de estrutura sem agentes (anarquia internacional). Porém, estudar os elementos de atores do sistema internacional não passa de uma necessidade encontrada pelo trabalho de adaptar-se ao regime global de mobilidade humana, que hoje coloca o poder de regê-lo nas mãos dos Estados, através

do Direito Internacional. Fica evidente, então, que a escolha de países dentro do Design de Sistemas Mais Similares é de extrema importância e, para que seja aplicada de forma coerente, foi escolhida a opção da análise de Poucos Países de Landman (2000, p. 27). A característica que define esse método de comparação é a seleção intencional de países do universo de possíveis casos. No caso da comparação quantitativa de Poucos Países, podem ser medidas características de países que são semelhantes em diversos aspectos. Além de estarem localizados no território de um mesmo continente, todos os países são vizinhos entre si, possuem idiomas bem parecidos e originários de uma mesma língua mãe, o latim, e fazem parte de uma mesma cultura latino-americana que compartilham de semelhanças culturais. Indo mais à diante, os Estados ainda possuem outros pontos de convergência históricos, que fazem com que eles tenham passados por muitas experiências em comum e de forma similar. Exemplos disso são que o “descobrimento” dessas regiões se deu no mesmo período histórico de expansão marítima e de interesses comuns de colonização; as suas independências como países também ocorreram muito próximas entre si, com menos de 15 anos de amplitude total, mostrando como a jornada se mantinha similar; todos os países enfrentaram, na mesma época, pela onda de regimes ditatoriais de direita que assolou a América do Sul na segunda metade do século XX, onde foram “supressas todas as liberdades civis e políticas” (BOBBIO, 1976, p. 173) nessas regiões; e, por fim, também passam hoje pela experiência de ter regimes de esquerda no poder, que “substitui a ideia de revolução pela defesa de uma democracia com igualdade e a justiça social.” (BAVA, 2014, on line).

Os capítulos a seguir foram divididos, basicamente, em revisão conceitual e análise comparativa. No primeiro capítulo, faz-se uma apresentação de temas-chave e dados relevantes sobre migração, seus processos, os envolvidos e possíveis consequências. Assim como oferece também informações sobre o assunto da cooperação, no mundo e no continente, suas principais características e seus desdobramentos. Já o segundo capítulo analisa as legislações migratórias nacionais, elegendo pontos relevantes em todas as leis e agrupando-os em tópicos maiores, para observar os padrões, incidências e posicionamentos em cada tema.

## 1. MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E COOPERAÇÃO

Há muitos conceitos associados ao conteúdo desse trabalho, porém, considerando a proposta de realizar uma monografia, optou-se por focar na conceituação objetiva dos temas-chaves que norteiam e fundamentam o trabalho: cooperação internacional e sua variante regional, e migração internacional com sua variante laboral. A relação entre ambos se torna relevante para esse trabalho quando se identifica que o tema migratório pode ser visto como um dos possíveis ramos da cooperação entre Estados, tendo assim espaço importante na agenda internacional. Ou mesmo que o ato de cooperar serve como uma ferramenta, quase que imprescindível, para o desenvolvimento e progresso das migrações internacionais e, conseqüentemente, para o bem-estar dos indivíduos em tal mobilidade. Tais conceitos estão entrelaçados, podendo-se dizer que o fio condutor dessa monografia é a busca por diálogo regional, que pode ser observado por meio de políticas migratórias, comuns aos países membros do Mercosul, em prol do bem-estar dos indivíduos que fazem parte dos Estados do sistema internacional e estão em deslocamento territorial; sendo que a cooperação é um caminho para chegar até ele, e a migração é uma lente que permite observar os indivíduos na situação estudada, a de mobilidade internacional.

Um dos conceitos-chave, o de cooperação internacional, será aprofundado com uma delimitação cronológica que se inicia com a elaboração do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul em 2002. Como o intuito do trabalho é estudar qual é o estágio atual de diálogo regional no tema da imigração, o objeto são todos os Estados do Mercosul que estejam dentro da delimitação temporal, ou seja, que sejam signatários de tal acordo. Dessa forma, a delimitação espacial resume-se aos Estados da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Para a finalidade desse trabalho, no que se refere à discussão teórica do conceito de migração internacional, é importante levar-se em conta o conceito de migração econômica, aquela na qual os indivíduos estão em busca de duradouras e melhores condições de vida quando deixam suas fronteiras (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011). Portanto, as medidas regulatórias buscadas por essa monografia são referentes às atitudes dos Estados para com todo e qualquer estrangeiro que busque alternativas econômicas nesse novo território, seja à curto ou à longo prazo, baseando-se sempre nas leis universais dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), comuns a todos os seres humanos, sobre o direito inalienável à vida. Dessa forma, as diferentes categorizações

entre os migrantes como, por exemplo, migração irregular ou não, de trabalhadores altamente qualificados ou não, contanto que internacionais, “não devem ser motivo de uma disputa entre os que têm algum direito e os que têm menos do que estes, se a busca é por uma política migratória com base nos direitos humanos, igual para todos.” (BARALDI, 2014, p. 17).

Dessa maneira, faz-se necessário descrever mais detalhadamente os conceitos criados pelos autores sobre o tema e, posteriormente, como eles se encaixam para atingir o objetivo geral do trabalho. A primeira sessão do capítulo dissertará sobre aportes teóricos gerais das migrações, com o intuito de mostrar a importância internacional do tema e a necessidade de ele ser regulamentado multilateralmente. Já a segunda, versará sobre a regulamentação atual dos processos migratórios na América do Sul e no mundo, ressaltando as lacunas ainda existentes e reforçando a relevância de um estudo mais aprofundado das políticas nacionais.

### 1.1. APORTES TEÓRICOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS À QUESTÃO MIGRATÓRIA

Segundo a Organização Internacional para a Migração (OIM), a definição de migração é

O movimento de uma pessoa ou um grupo de pessoas, seja através de uma fronteira internacional, ou dentro de um Estado. É um movimento da população, abrangendo qualquer tipo de movimento das pessoas, qualquer que seja a sua extensão, composição e causas; que inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, migrantes econômicos e pessoas que se deslocam para outros fins [...]. (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011, Tradução Nossa)<sup>1</sup>.

Assim, a mobilidade de pessoas envolve algumas características marcantes. É um processo humano, ou seja, o objeto da mobilidade são as pessoas e não ideias ou capital. É a expressão de um direito da humanidade, o de livre circulação, como mostra o artigo 13º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 3). Pode ser gerado por uma infinidade de fatores como, por exemplo, estudo, trabalho, violência, catástrofes ambientais, podendo ser voluntário ou forçado, ou seja, é multicausal. Implica no cruzamento de limites ou divisões, políticas ou geográficas, nacional ou internacionalmente. No caso da análise comparativa feita nesse presente trabalho, optou-se por só levar em conta os

---

<sup>1</sup> “The movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants, and persons moving for other purposes [...]”

processos transnacionais, em acordo com Alexander Betts (2011, p.7), quando afirma que o fenômeno é, por definição, uma questão transfronteiriça e, por isso, nenhum Estado pode tentar resolvê-la individualmente. Portanto, a migração internacional caracteriza então os processos sociais envolvidos nos fluxos de pessoas entre diferentes países e continentes (PATARRA, 2006, p. 3). Esse movimento pode ser chamado de emigração, quando retrata a saída de um país com intenção de permanecer em outro, ou de imigração, quando envolve a entrada de não nacionais num país, com a mesma intenção (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011). Em relação à terminologia, as palavras “migração” e “migrantes internacionais” retratam a mesma população, mas são preferíveis ao termo “estrangeiros” já que dão mais ênfase na realidade excludente desses Estados (BARALDI, 2014, p. 17).

Em se tratando de migrações no sistema internacional de Estados, é de extrema importância que a tipologia para análise seja estratégica. Dessa maneira, Koslowski (BETTS, 2011, p. 9 apud KOSLOWSKI, 2011) divide em três amplos tipos diferentes do que ele identifica como “regimes de mobilidade global”. Um deles é o de refugiados, ao qual ele se refere como a estrutura mais bem formalizada de cooperação em migração dentre as demais, inclusive pelo fato de existir uma agência especializada da Organização das Nações Unidas exclusiva para regulá-lo, com um tratado fortemente ratificado pelo sistema de Estados. O regime de viagem internacional também é tipificado, e vem desenvolvendo padrões internacionais comuns, cada vez mais complexos, relativos à segurança dos documentos de viagem como, por exemplo, passaportes e vistos. Por fim, o regime global de migração de trabalhadores, que ainda é considerado limitado, mesmo possuindo algumas regulamentações provindas de tratados internacionais, como da Organização Internacional do Trabalho e a ONU (BETTS, 2011, p. 12). Betts (2011, p. 9), em contrapartida, apresenta formas diferentes de migrações a serem regulamentadas, as quais são: migração de mão de obra desqualificada e altamente qualificada, migração irregular, viagens internacionais, de estilo de vida, de causas ambientais, tráfico e contrabando de seres humanos, de proteção de refúgio e asilo, deslocamentos internos, diásporas, remessas, e de causa profunda.

A tipologia utilizada no presente trabalho é a proposta pelo Glossário das Migrações, da Organização Internacional para Migrações (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011). Essa propõe que os tipos de migrantes se dividem em, principalmente, refugiados, deslocados, migrantes de caráter econômico e pessoas se deslocando por outras razões como, por exemplo, a reunificação familiar. A seguir, serão explicados os conceitos chave de migração que interessam à análise comparativa da presente monografia. Ademais

desses, a OIM considera como migração de outros cunhos também os deslocados internos, migrantes de retorno, mão-de-obra especializada, repatriação, reassentamento, contrabando e tráfico de pessoas. Um primeiro tema importante para esse trabalho é o do refugiado, e ele pode ser caracterizado como

Uma pessoa que, “devido a um temor fundado de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude desse temor, não queira valer-se da proteção desse país”; [...] qualquer pessoa obrigada a deixar seu país “devido a uma agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou acontecimentos que seriamente perturbem a ordem pública numa parte ou totalidade de seu país de origem ou nacionalidade”; [...] as pessoas que fogem do seu país “porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações maciças dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham gravemente perturbado a ordem pública.” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011, on line Tradução Nossa)<sup>2</sup>.

O processo de migração do asilado, por sua vez, se refere àquelas pessoas que buscam segurança, em casos perseguição ou sério perigo, num país que não é o seu de origem. Tal título também serve para os migrantes que estão esperando a decisão sobre seu pedido de refúgio (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011). Também é válido ressaltar a migração econômica, conceito bastante abrangente, que trata daqueles migrantes que buscam melhor qualidade de vida no local de destino, servindo assim tanto para os migrantes laborais, aqueles que buscam legalmente outro Estado com o propósito claro de trabalho, como também para aqueles que tentam entrar no país de forma irregular (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011). A migração irregular é outro conceito relevante, e a OIM a traz como:

Movimento que acontece fora das normas regulatórias dos países emissores, de trânsito e receptores. Não há uma definição clara e universal sobre a migração irregular. Da perspectiva dos países de destino é a entrada, permanência ou trabalho no país sem a autorização ou documentos necessários e requeridos pelas regulações de imigração. Da perspectiva do país emissor, o irregular é visto, por exemplo, em casos nos quais a pessoa cruza fronteiras internacionais sem o passaporte ou documento de viagem válido, ou não se encaixa nos requerimentos administrativos do país de saída. Existe, contanto, uma tendência a restringir o uso dos termos ‘migração

---

<sup>2</sup> "A person who, 'owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinions, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country'; [...] any person compelled to leave his or her country 'owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country or origin or nationality'; [...] persons who flee their country 'because their lives, security or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violations of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order'."

irregular' aos casos de contrabando ou tráfico de pessoas. (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011, on line, Tradução Nossa)<sup>3</sup>.

É necessário também expor o que é a migração circular e qual é o seu impacto. A OIM (2011) a coloca como um movimento fluido, ou seja, de certa forma constante e com periodicidade, de pessoas entre Estados. E que, independentemente de ser de curto ou longo prazo, traga benefícios a todos os envolvidos, se feito de forma voluntária e ainda ligada às necessidades de força de trabalho dos países emissores e receptores (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011). Pode-se citar, como exemplo de migração circular, as migrações fronteiriças, pois estas costumam acontecer entre países vizinhos, quando o migrante sabe que há oportunidades de trabalho do outro lado da fronteira e a cruza com esse propósito laboral. Assim, generalizando os casos, pode-se dizer que todas as partes estão lucrando com isso, pois o país receptor ganhará mão-de-obra, o migrante terá um trabalho para se estabilizar economicamente e o país emissor poderá ter conseguido diminuir seu índice de desemprego e até estar recebendo as remessas de dinheiro que o trabalhador enviará à sua família, nos casos em que o núcleo familiar não migre conjuntamente.

Entrando neste assunto, a reunificação familiar também é tema chave para a compreensão dessa monografia. Se, por um lado, a migração representa, para migrantes e suas famílias, um meio para um melhor padrão de vida, especialmente na forma de benefícios econômicos, do outro a família detém tradicionalmente uma força significativa para a coesão e o desenvolvimento social, tanto no país de origem como no de destino. No entanto, o contexto mundial de crescente mobilidade dos trabalhadores e políticas migratórias restritivas coloca desafios para as famílias como, por exemplo, a separação dos membros de um mesmo núcleo familiar em Estados diferentes e também as dificuldades de integração que podem vir a ocorrer nos países de destino. Assim, a família pode ser impactada em diversos momentos do processo migratório: membros de famílias ficando para trás, migrantes sozinhos deixando os outros membros, e um núcleo familiar como um todo em trânsito (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2014).

Um último conceito a ser lucidado aqui é o dos Padrões Mínimos Internacionais.

---

<sup>3</sup> “Movement that takes place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries. There is no clear or universally accepted definition of irregular migration. From the perspective of destination countries it is entry, stay or work in a country without the necessary authorization or documents required under immigration regulations. From the perspective of the sending country, the irregularity is for example seen in cases in which a person crosses an international boundary without a valid passport or travel document or does not fulfill the administrative requirements for leaving the country. There is, however, a tendency to restrict the use of the term "illegal migration" to cases of smuggling of migrants and trafficking in persons.”

São a doutrina segundo a qual não nacionais se beneficiam de um grupo de direitos diretamente determinados pelo direito internacional público, independentemente dos direitos determinado internamente pelo Estado em que o não nacional se encontra. Um Estado é obrigado a observar os padrões mínimos estabelecidos pelo direito internacional no que diz respeito ao tratamento de não-nacionais presentes no seu território [...]. Em alguns casos, o nível de proteção garantido pela norma mínima internacional pode ser superior ao nível que o Estado concede aos seus próprios nacionais. (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011, Tradução Nossa)<sup>4</sup>.

Dentre os fatores geradores dos movimentos nacionais transfronteiriços, as alterações demográficas, razões sociais, a subsistência ou a intensificação dos conflitos armados internos e internacionais, as desigualdades de distribuição da renda mundial e as alterações climáticas forçam cada vez mais pessoas a atravessarem fronteiras em busca de emprego, segurança e vida digna (GRIMSON, 2011; VENTURA, 2012). Para ilustrar tal realidade foram trazidos alguns exemplos de indicadores globais que refletem possíveis fatores geradores de fluxos migratórios internacionais. Desde 2011, a porcentagem desempregada da força de trabalho mundial vem crescendo (WORLD BANK, 2013), tendo representado 2,8% (201 milhões) da população em 2014, com forte tendência ao crescimento (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2015). Somado a isso, o coeficiente de Gini, que mede o quanto a distribuição de renda numa economia se distancia de ser perfeitamente igualitária, mantém-se muito alto em certas regiões do mundo, não coincidentemente em alguns dos países emissores de migrantes, provenientes da América e África, por exemplo (WORLD BANK, 2014). Conectando desemprego e má distribuição de renda, mundialmente ainda existem os fatores que interferem no índice de paz mundial como, por exemplo, terrorismo, conflitos internos, instabilidade política e demonstrações de violência. De acordo com o relatório de 2015 do *Global Peace Index*, o índice de terrorismo, apesar de ter diminuído relativamente se comparado aos anos anteriores, ainda é alto e está mais vinculado à mobilidade em países árabes, e o número global de fatalidades por conta de conflitos internos também ainda cresce (INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, 2015, p. 21). Fica clara então a conexão entre instabilidade política, inconsistência econômica, conflitos armados, falta de condições básicas de vida (trabalho, segurança) e deslocamento humano. Em especial,

---

<sup>4</sup> “[...] are the doctrine under which non-nationals benefit from a group of rights directly determined by public international law, independently of rights internally determined by the State in which the non-national finds him or herself. A State is required to observe minimum standards set by international law with respect to treatment of non-nationals present on its territory [...]. In some cases, the level of protection guaranteed by the international minimum standard may be superior to that standard which the State grants its own nationals.”

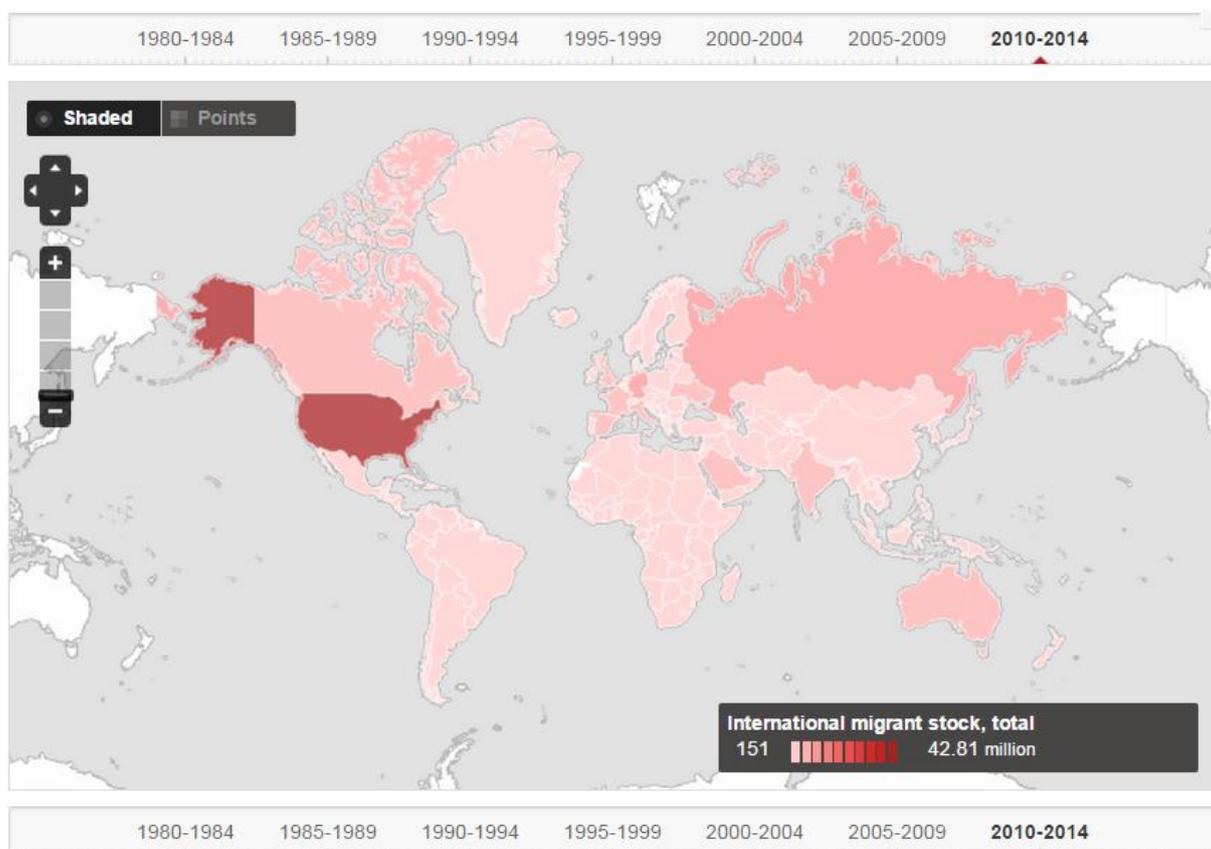
A aceleração da globalização da economia gerou mais trabalhadores migrantes do que nunca. Desemprego e aumento da pobreza levaram muitos trabalhadores dos países em desenvolvimento a procurar trabalho no estrangeiro. Os países desenvolvidos têm aumentado sua demanda por trabalhadores, especialmente os não qualificados. Como resultado, milhões de trabalhadores e suas famílias viajam para outros países em busca de emprego. [...]. No entanto, ao mesmo tempo, os trabalhadores migrantes, muitas vezes desfrutam de pouca proteção social e são vulneráveis à exploração e tráfico. Os migrantes trabalhadores com uma formação são menos vulneráveis à exploração, mas sua partida priva alguns países em desenvolvimento de mão de obra valiosa que suas economias precisam. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2015, on line, Tradução Nossa)<sup>5</sup>.

Seguindo tal tendência, quase um bilhão (dos sete bilhões) de pessoas que vivem no mundo hoje são migrantes, sendo que 214 milhões deles são migrantes internacionais e os outros 740 milhões são deslocados internos (OVERMYER-VELÁZQUEZ; SEPÚLVEDA, 2015, p. 1). De acordo com o dado mais recente do Banco Mundial (2012), metade das pessoas que vivem fora do seu país de origem são trabalhadores, e cerca de 15% destes estão em situação irregular. As mulheres representam quase metade desses trabalhadores migrantes (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2015). Visto que o número total (migrantes internacionais e internos) representa nada menos que 13% da população mundial, se pode considerar esse como um tema alarmante quanto à necessidade de atenção dos Estados e resta a dúvida de como é possível que ainda não haja uma coordenação internacional unificada de políticas referentes aos migrantes. O padrão mundial de pessoas que vivem fora do seu país de nascimento está no mapa a seguir.

---

<sup>5</sup> “La aceleración de la globalización económica ha generado más trabajadores migrantes que lo ocurrido en cualquier otro tiempo. El desempleo y la creciente pobreza han determinado que muchos trabajadores de los países en desarrollo busquen trabajo en el extranjero. Los países desarrollados han aumentado su demanda de trabajadores, especialmente de trabajadores no calificados. Como consecuencia de ello, son millones los trabajadores y sus familias que viajan a otros países para encontrar trabajo. [...]. Sin embargo, al mismo tiempo, es frecuente que los trabajadores migrantes tengan una escasa protección social y sean vulnerables a la explotación y al tráfico de personas. Los trabajadores migrantes con una capacitación son menos vulnerables a la explotación, pero su partida ha privado a algunos países en desarrollo de unos trabajadores valiosos de los que están necesitadas sus economías.”

Figura 1 – Distribuição mundial do estoque de migrantes internacionais



Fonte: World Bank, 2012.

Assume-se, então, que uma série de questões do mundo atual são inerentemente transnacionais na medida em que a natureza do problema é aquela que atravessa os limites geográficos e políticos, e não podem ser abordadas por um único Estado agindo isoladamente.

Barreiras físicas à mobilidade espacial são erguidas em um mundo marcado pelo estímulo generalizado à mobilidade geográfica. Mobilidade, em diferentes graus, sujeita a condições diferenciadas, de objetos físicos como mercadorias, de dinheiro na forma de capital produtivo ou especulativo, de ideias (dentre elas, o próprio ideal da mobilidade generalizada) e, como não poderia deixar de acontecer, de seres humanos. (PÓVOA NETO, 2007, p. 397).

As alterações climáticas, o comércio internacional, doenças transmissíveis, crime transnacional, mercados e assuntos financeiros internacionais, e o terrorismo, por exemplo, estão entre essas questões e, como tal, os Estados têm desenvolvido formas de cooperação internacional institucionalizada para abordá-las multilateralmente (BETTS, 2011, p. 7). Com a mobilidade de pessoas não deveria ser diferente, já que é um movimento natural, transnacional e multicausal, bastante palpável e mensurável, carecendo da atenção necessária. Para ilustrar,

da mesma forma que o comércio ganhou dimensões internacionais desde a época do mercantilismo e sua estrutura foi tornando-se tão robusta na medida em que atualmente possui em seu arsenal uma agência especializada das Nações Unidas para sua regulamentação (Organização Mundial do Comércio), além dos tratados bilaterais e regionais, a mobilidade humana tem sido intensificada por outros fatores inerentes ao desenvolvimento e a globalização, tornando clara a necessidade de serem tomadas iniciativas para o ordenamento da mesma em dimensões transnacionais. Somente a partir da observação da estrutura global é que será possível partir para uma análise mais específica, como a das políticas públicas do continente sul americano.

Com o objetivo de entender o ordenamento internacional da mobilidade humana, faz-se necessário, primeiro, compreender como ela é vista pelo sistema de Estados. A visão do sistema internacional segundo a corrente realista das Relações Internacionais, que se pode dizer predominante no atual modelo de Estados em que está pautado, possui foco na apreciação pela segurança nacional e pela sobrevivência estatal, ou seja, os interesses nacionais. Apesar de serem aspectos relevantes, este prisma não permite que seja dada a devida importância ao que é a base dos Estados e de todo o sistema, os indivíduos. A Teoria da Bola de Bilhar, de Morgenthau (1948), demonstra bem essa lacuna. A mesma defende que

O sistema internacional está constituído por Estados soberanos que se comportam anarquicamente, ao estilo de bolas de bilhar [...] essa concepção vê a especificidade das relações internacionais predominantemente no uso da força, reduzindo o sistema internacional ao fluxo de intercâmbios entre os únicos atores, os Estados, com capacidade para monopolizar e utilizar a violência. Nesse sentido, as relações internacionais são definidas como um sistema interestatal. (DUARTE VILLA, 1994, p. 71 apud MORGENTHAU, 1948).

A partir da corrente realista é possível inferir que se o indivíduo não é visto como um ator do sistema internacional, somente os Estados são, então até a própria existência da migração transfronteiriça pode simplesmente ser ignorada por eles. Esse ato por parte dos Estados leva à marginalização dessas pessoas em trânsito (BARALDI, 2014, p. 17), fato que, por sua vez, possibilita a criação de estereótipos negativos sobre o que está além da fronteira. Os estrangeiros acabam sendo vistos como um desvio do padrão característico dos povos nacionais e, por isso, “[...] o processo de se erguerem barreiras poderia ser encarado como estratégia que, no interior das sociedades de imigração, justificaria hierarquias sociais e discriminações contra grupos minoritários.” (PÓVOA NETO, 2007, pp. 394-395). O medo de algo que possa significar uma ameaça à segurança nacional, em diversos aspectos como o social e o financeiro,

cria esses conceitos que nada passam de uma análise preconcebida e prematura, como Daisy Ventura retrata ao jornal *Le Monde Diplomatique Brasil* em 2012:

Contrariando a maioria dos estudos realizados a respeito, diz-se que o estrangeiro rouba os empregos dos nacionais, abusa dos serviços do Estado e eleva os índices de criminalidade, o que faz dele uma ótima desculpa para os perenizados déficits públicos. A realidade, porém, demonstra o contrário: o migrante não quer problemas com a polícia. Se ele tem documentos, quer mantê-los; caso não os possua, ou estiver tentando obtê-los, é fundamental que passe despercebido. (VENTURA, on line, 2012).

Com isso, os imigrantes acabam por sofrer discursos e práticas como se fossem culpados pelos males sociais das sociedades, “contexto esse favorável à emergência de modalidades de atuação estatal baseadas em restrições forçadas à sua mobilidade espacial.” (PÓVOA NETO, 2006, p. 2). Os estereótipos gerados por essa visão do sistema internacional têm proporcionado a criação e manutenção de políticas restritivas e protecionistas pelos Estados, em se tratando de imigrantes. Segundo Póvoa Neto (2007, p. 397), essas podem ser tanto políticas migratórias de Estado, que restrinjam o ingresso do migrante de acordo com suas qualificações e tempo de permanência, quanto de caráter ideológico, que trate com inferioridade a cultura do outro, causando-lhe o sentimento de ser indesejável e ameaçador àquela nação. Tal autor também afirma que vem acontecendo um enrijecimento de barreiras quanto à entrada, trânsito e permanência de pessoas, com controle cada vez maior sobre a mobilidade territorial.

As mudanças nos mercados de trabalho dos países desenvolvidos, a generalização das redes de contrabando e tráfico de migrantes, a modificação no significado político de fluxos internacionais, a proliferação de conflitos regionais no mundo, a crescente associação entre criminalidade, terrorismo, e a mobilidade “não autorizada”, são elementos que ajudam a entender, nas últimas décadas, o novo contexto de fechamento dos estados à migração. (PÓVOA NETO, 2007, p. 395).

Há também a participação de camadas populares no apoio à restrição aos migrantes.

Apoiados numa hostilidade difusa quanto aos imigrantes e na sua imputabilidade quanto a diversos males sociais, forças políticas articulam-se, através dos meios de comunicação de massa, para a construção de imagens ameaçadoras sobre a imigração. Esta passa a ser frequentemente representada como invasiva e descontrolada, passível, portanto, de iniciativas mais ousadas para sua contenção. (PÓVOA NETO, 2007, p. 397).

Um exemplo de regulação punitiva das migrações laborais se passa na fronteira e se trata da implementação de estratégias de proibição com o intuito de estreitar os canais de acesso legais aos países de destino. Como Póvoa Neto (2007) explica, esse enrijecimento pode ser feito

através da implementação de barreiras físicas e campos de reclusão. Segundo De Giorgi (2010, p. 158), tais medidas geram uma população de indivíduos cuja ilegalidade é na verdade definida pela seletividade das fronteiras, cujo funcionamento vem de política pública de caráter nacional e predeterminada pelos Estados.

A respeito disso, é fundamental considerar, por um lado, que a "legalidade" e a "ilegalidade" do imigrante são condições institucionalmente construídas e, por outro lado, que estas condições não são tão claramente distinguíveis e mutuamente exclusivas como a retórica anti-imigração generaliza que é. (DE GIORGI, 2010, pp. 158-159, Tradução Nossa)<sup>6</sup>.

Ou seja, mesmo sendo um fenômeno natural e um dos mais antigos da humanidade, a variedade de suas implicações sociais, econômicas e políticas como, por exemplo, na distribuição territorial e de recursos em um país, faz com que a migração esteja cada vez mais politizada e burocratizada pelos Estados. E a constante possibilidade de derivar na ilegalidade funciona como um poderoso lembrete, ou uma ameaça, aos imigrantes de sua posição subordinada e incerta nas sociedades de destino (DE GIORGI, 2010, p. 159). Dessa forma, tais preconceitos levam os países a manter leis antiquadas e desatualizadas em relação à necessidade do mundo atual, focando na prevenção da imigração e deixando de contribuir para que a mesma seja de livre acesso. Somado a isso há a lacuna analítica criada pelo próprio campo das Relações Internacionais, uma sub disciplina da Ciência Política, que vem convencionalmente deixando de focar no estudo de políticas internacionais de migração (BETTS, 2011, p. 3).

Infelizmente, políticas estatais como as descritas tendem a ter efeitos desastrosos quando são muito restritivas, seja em qualquer âmbito dos Direitos Humanos. “[...] nos casos de preconceitos extremos e políticas públicas de segregação, processos migratórios comparativamente pequenos originaram problemas graves e situações de exclusão e violência social.” (GRIMSON, 2011, p. 36, Tradução Nossa)<sup>7</sup>. Dessa maneira, historicamente, os fluxos migratórios nunca foram detidos por nenhuma estratégia de opressão.

Porém, dependendo das políticas públicas e dos modelos de desenvolvimento, não só em muitas ocasiões esses problemas encontram soluções, como também esse processo de povoamento foi um fator decisivo para gerar tendências de crescimento

---

<sup>6</sup> “In this respect, it is crucial to consider on the one hand that immigrant ‘legality’ and ‘illegality’ are institutionally constructed conditions, and on the other hand that these conditions are not as clearly distinguishable and mutually exclusive as the widespread anti-immigration rhetoric would have them.”

<sup>7</sup> “[...] en casos de prejuicios extremos y políticas públicas de segregación, procesos migratorios comparativamente pequeños han originados problemas graves y situaciones de exclusión y violencia social.”

econômico, integração social e ampliação dos direitos sociais e políticos. (GRIMSON, 2011, p. 36, Tradução Nossa)<sup>8</sup>.

Assim, fica claro que os países têm a possibilidade de eleger esse assunto como prioridade da sua agenda, em prol de gerar um sistema de processamento e adaptação bem efetivo, que realce os pontos positivos possíveis de serem gerados com o deslocamento transnacional como, por exemplo, contribuição econômica para aumento de PIB do país (OVERMYER-VELÁZQUEZ; SEPÚLVEDA, 2015, p. 1). Como reafirma a Organização Internacional do Trabalho (2015), os trabalhadores migrantes contribuem com o crescimento e o desenvolvimento da economia dos países de destino, já que estão indo com o intuito de dar seu tempo e energia para trabalhar, enquanto que os países de origem também se beneficiam, com as remessas de dinheiro e as competências que os imigrantes adquirem quando estão fora.

Tendo em vista que o prisma realista marginaliza a atuação dos indivíduos no sistema internacional, incluindo o deslocamento territorial, e que esse pensamento existe desde a própria criação dos Estados-nação, julga-se que o direito de livre circulação vem sendo deixado de lado há muito tempo. Porém, como as questões sociais, econômicas e políticas que envolvem as migrações internacionais nunca deixaram de existir, o que acontece atualmente é que as consequências desse esquecimento já se tornaram graves e de dimensões tremendas, tanto que não conseguem mais serem escondidas pelos Estados. Infelizmente, mesmo reconhecendo as situações às quais os migrantes são submetidos, ainda assim o processo de mudança e melhoria é muito lento, visto que os países não sabem lidar com esses fluxos, principalmente pelo fato de nunca o ter feito antes de forma otimizada. Para auxiliar nisso, surgem as organizações internacionais e os tratados bi e multilaterais, com o intuito de proporcionar que os países dialoguem e se auto ajudem na governança da mobilidade humana internacional.

Faz-se necessário aqui descrever e explicar o que é chamado de governança global, pois é um conceito muito relacionado ao que essa monografia busca encontrar na América do Sul, mais especificamente no âmbito do Mercosul. Como Hans Morgenthau (1948) apresenta, o principal fator que difere as políticas internacionais das nacionais é que não há um soberano e, assim, tal ambiente é caracterizado como anárquico, não no sentido de falta de ordem, mas sim no de ausência de um único governo. Para que essa lacuna não signifique o caos, o conceito de governança global vem como a busca dessa ordem no sistema internacional. Governança então envolve normas, regras, estruturas, instituições, princípios e procedimentos que orientam,

---

<sup>8</sup> “Pero de acuerdo con las políticas públicas y los modelos de desarrollo, no solo en muchas ocasiones esos problemas encontraron soluciones, sino que el mismo proceso de poblamiento fue el hecho decisivo para generar tendencias de crecimiento económico, integración social y ampliación de los derechos sociales y políticos.”

regulam e controlam o comportamento dos Estados e outros atores transnacionais na regência da vida social e em várias fases: estabelecimento de agendas, negociação, implementação, monitoramento e fiscalização (BETTS, 2011, p. 4).

[...] só com a governança global os Estados e os povos poderão cooperar nos domínios econômico, ambiental, de segurança e questões políticas, resolver suas diferenças de uma maneira não-violenta, e promover os seus interesses e valores comuns. Na ausência de um contexto adequado de governança global, os estados estão propensos a recuar por trás de barreiras protecionistas e re-criar as condições para o conflito duradouro. A governança global, então, tem a intenção de despertar o melhor na comunidade internacional e resgatá-la dos seus piores instintos. (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 1, Tradução Nossa)<sup>9</sup>.

Pode-se dizer então que a governança da migração global compreende uma gama complexa de instituições formais e informais existentes em uma variedade de níveis de regulação, e que envolvem uma série de atores estatais e também os que transcendem a jurisdição dos Estados.

Porém, de forma que a mobilidade humana internacional seja entendida e regulamentada de maneira justa e uniforme globalmente, é necessário entendê-la como muito mais do que um processo que ocorre em todos os cantos do mundo, e sim como uma das formas de expressão de um direito humano, o de livre circulação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 3), e perceber que, ao cuidar dela, na verdade se está cultivando o bem estar da humanidade como um todo.

A Escola Inglesa, outro campo de estudos das Relações Internacionais, possui uma abordagem interessante para esta monografia, que ressalta o lado humano do fio condutor do estudo. Conciliando temáticas realistas e liberais ao mesmo tempo, ela aceita o pessimismo realista, mas também o otimismo liberal, que se materializa na aceitação da cooperação como instrumento importante para os Estados. Para Martin Wight (2002, p. XXVII), as Relações Internacionais são parte das relações humanas e essas possuem valores básicos e constantes, ainda que dentro de uma conjuntura de anarquia e ordem internacional, como prevê Hedley Bull (2002, p. 57). Também dá ênfase no Direito Internacional e na construção de regras que fortalecem a cooperação. Dessa forma, ainda que o sistema atual possua características realistas, a sociedade internacional deve enxergar o mesmo através do prisma do bem estar do indivíduo, das relações humanas, e não só das entidades estatais. O modo como a migração internacional

---

<sup>9</sup> “[...] only with global governance will states and peoples be able to cooperate on economic, environmental, security and political issues, settle their disputes in a nonviolent manner, and advance their common interests and values. Absent an adequate supply of global governance, states are likely to retreat behind protective barriers and re-create the conditions for enduring conflict. Global governance, then, is thought to bring out the best in the international community and rescue it from its worst instincts.”

(não) está regulada à nível global é significativamente relevante para as políticas migratórias interestatais e estas, por sua vez, possuem implicações para os indivíduos migrantes e também para as comunidades não-migratórias. Passa a ser importante então a estrutura regulatória na qual os Estados determinam suas próprias políticas, pelo fato de isso afetar o acesso aos direitos humanos, ao desenvolvimento e à segurança, por parte de indivíduos e comunidades como um todo (BETTS, 2011, p. 9).

Para maior entendimento da análise feita nesse trabalho é importante também ter-se em mente o conceito de segurança humana, que estará permeando continuamente o foco do mesmo, ainda que nas entrelinhas. Segundo Pérez de Armiñon (2007, p. 60), existe a discussão entre duas grandes interpretações sobre o que vem a ser a proposta da definição de segurança humana. A interpretação que possui um enfoque restringido entende-a como a “liberdade perante o temor”, representando a proteção em momentos de violência física num contexto conflituoso. Já a interpretação de enfoque amplo, que será levada em conta por essa monografia, sugere a “liberdade perante a necessidade”. Assim, infere-se que a segurança humana se centra “na satisfação do desenvolvimento humano e de um mínimo bem estar (segurança alimentícia, sanitária, ambiental, etc.)” (PÉREZ DE ARMIÑON, 2007, p. 60, Tradução Nossa)<sup>10</sup>. Essa definição está em conformidade com o “Informe sobre Desenvolvimento Humano” do PNUD, de 1994, e também com a Comissão da Segurança Humana e seu informe “A Segurança Humana Agora”, de 2003.

É interessante apresentar aqui a importância da garantia do direito à saúde por parte das pessoas migrantes. Primeiramente, é um direito do ser humano de desfrutar do mais elevado nível possível de saúde física e mental, como é previsto pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS, 1976, p. 4). A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias especifica o direito do migrante:

Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de receber os cuidados médicos urgentes que sejam necessários para preservar a sua vida ou para evitar danos irreparáveis à sua saúde, em base de igualdade de tratamento com os nacionais do Estado em questão. Tais cuidados médicos urgentes não podem ser-lhes recusados por motivo de irregularidade em matéria de permanência ou de emprego. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990).

---

<sup>10</sup> “[...] En la satisfacción del desarrollo humano y de un mínimo bienestar (seguridad alimentaria, sanitaria, medioambiental, etc.)”

A partir dessa definição é possível correlacioná-la diretamente com a necessidade de pensar segundo a visão do indivíduo quando se tratando de políticas migratórias, para garantir que esse conceito de segurança humana seja garantido por elas. Com base nessa visão, é possível entender então o ato de migrar como um direito fundamental do ser humano, em busca de melhor qualidade de vida (VENTURA, 2012). Isso implica em direitos e deveres de âmbito universal, e assim surge o debate sobre a possibilidade de a mobilidade humana ser considerada como um Bem Público Global.

Para ser caracterizado como tal, é necessário estar caracterizado por quatro premissas básicas: Tal bem deve melhorar a qualidade de vida do ser humano; tem que transpassar as fronteiras nacionais; seu uso por parte de um indivíduo não pode restringir o acesso dos demais ao mesmo; e por fim, deve ser de livre acesso. Aplicando-as a este trabalho, entende-se que o direito à mobilidade humana representa a constante possibilidade de busca por segurança, em todos os aspectos, proporcionando assim uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos globais. O ato de migrar internacionalmente impreterivelmente envolve mais de um Estado, sendo um fenômeno transfronteiriço, assim como a mobilidade de capital, mercadorias e ideias. Ademais, o deslocamento de um indivíduo não diminui a capacidade de deslocamento de outros, ou seja, a mobilidade humana não é um bem consumível. Porém, para ser entendida como um BPG, pode-se considerar que a mesma é de livre acesso? De acordo com Alexander Betts (2011) e Rossana Reis (2009), no panorama da sociedade globalizada atual, não é possível afirmar isso devido ao fato do monopólio da mobilidade de pessoas ainda estar na mão do Estado e de que quem lhe concede tal poder é o Direito Internacional. Isso contrasta com a governança global da maioria das outras áreas temáticas transfronteiriças, em que o trabalho dos principais organismos internacionais é apoiado por um mandato de manter um quadro normativo específico, baseado no Direito Internacional. Porém, enquanto em outros ramos das Relações Internacionais existem regimes e órgãos internacionais, no âmbito migratório os Estados soberanos retêm um grau significativo de autonomia para determinar as políticas (BETTS, 2011, p. 8).

Ainda assim, todas as iniciativas de construção de regionalismo colocam essa indagação como ponto chave.

Embora a formulação das políticas migratórias continue a ser prerrogativa soberana dos Estados, a complexidade dos movimentos migratórios realça a necessidade de que o tema seja objeto, cada vez mais, de diversas formas de cooperação internacional. (FIRMEZA, 2007, p. 25).

Então, sob a perspectiva do bem-estar do indivíduo em foco e entendendo que o Estado tem por obrigação garantir os direitos da sua população, se migrar é um direito humano, então o Estado é o ator com responsabilidade fundamental de proporcioná-lo. De acordo com Betts (2011, p. 3), pelo fato de a migração envolver invariavelmente Estados acordando direitos a não-cidadãos e também movimentos que transpassam fronteiras, ela é inerentemente política e internacional. Conseqüentemente, em prol de garantir tais direitos dentro dessas circunstâncias, devem ser geradas políticas regulatórias comuns, criadas em conjunto à nível estatal, o que só é possível por meio da ferramenta da cooperação internacional, e que pode vir a gerar uma governança global no tema, seja por meio de acordos bilaterais, tratados de cunho internacional, ou por meio de diálogo regional, como busca-se encontrar no presente trabalho.

## 1.2. REGULAÇÕES GLOBAL E LATINO AMERICANA DAS MIGRAÇÕES

Como base de qualquer negociação ou diálogo, principalmente internacional, está a ideia de cooperação. Num primeiro entendimento, segundo Richard Sennett (2012), compreende-se a cooperação como uma troca, na qual ambas as partes se beneficiam. De acordo com ele, “[...] o apoio recíproco está nos genes de todos os animais sociais; eles cooperam para conseguir o que não podem alcançar sozinhos.” (SENNETT, 2012, p. 15). Partindo do pressuposto de o instinto de cooperação ser natural ao ser humano, e das Relações Internacionais serem vistas como parte das relações humanas (WIGHT, 2002, p. XXVII), pode-se inferir que, no âmbito dos atores do sistema internacional, tal tema também deve surgir inerente a comunidade de Estados, tendo em vista a garantia de ganhos mútuos e concomitantes, como explica o Dilema do Prisioneiro na Teoria dos Jogos.<sup>11</sup>

Keohane e Nye (1987) fazem grande contribuição com sua teoria da interdependência complexa e o conceito de regimes internacionais. Tal teoria traz a ideia de que se vive hoje a era de interdependência. A tradicional agenda de assuntos internacionais – balança entre grandes potências, segurança das nações – não mais define os perigos e possibilidades da sociedade. O mundo se tornou interdependente em economia, comunicação, aspirações

---

<sup>11</sup> Breve exemplificação de como funciona o Dilema do Prisioneiro da Teoria dos Jogos e como ele infere que a cooperação é a melhor saída para que nenhuma das partes seja mais prejudicada que a outra. “A polícia capturou dois indivíduos suspeitos de um crime (e que de fato o cometeram juntos). Mas a polícia não possui a prova necessária para condená-los, devendo libertar os dois prisioneiros, a menos que um deles providencie tal prova contra o outro. Ela (a polícia) os tem em celas separadas e faz a seguinte oferta: acuse seu colega. Se nenhum de vocês acusar ao outro e não for acusado, nós libertaremos o primeiro e levaremos o segundo para o juiz que dará a pena máxima permitida por lei. Se vocês se acusarem mutuamente, ambos irão presos, mas o juiz será piedoso em função de sua cooperação com as autoridades.” (AMATO NETO; OLAVE, 2001).

humanas, etc., e está se criando um mundo sem fronteiras. Nem os modernistas nem os tradicionalistas possuem um enquadramento adequado para a compreensão da política de interdependência global (KEOHANE; NYE JR., 1987, p. 727). Segundo Keohane e Nye (1987), essa interdependência afeta a política mundial e o comportamento dos Estados ao mesmo tempo em que as ações governamentais também influenciam os próprios padrões da interdependência. E já que os processos migratórios impactam diretamente e, de certa forma, fazem o delineamento, da vida de indivíduos, comunidades, negócios e economias locais e globais, pode-se afirmar que eles criam sistemas de interdependência, principalmente socioeconômica. Dito isso, infere-se que os conflitos de interesse são reduzidos pela interdependência e que a cooperação tem a resposta para os problemas mundiais. Além disso, governos regulam e controlam relações transnacionais e interestatais através de regras, instituições para certo tipo de atividade como, por exemplo, a migração, e a isso se atribui o nome de regimes internacionais (KEOHANE; NYE JR., 1987, p. 740).

Sendo assim, o processo de migração envolve desafios em termos de coordenar governança, proteção dos migrantes, vínculos entre migração e desenvolvimento, e cooperação internacional.

Na maioria dos domínios políticos que envolvem movimentos através das fronteiras, como as alterações climáticas, o comércio internacional, finanças e doenças transmissíveis, os Estados têm desenvolvido uma cooperação institucionalizada, principalmente através do sistema da ONU. Em relação a estas outras questões transfronteiriças, os Estados têm desenvolvido uma série de acordos internacionais, muitas vezes supervisionado por organizações internacionais. Estes foram criados com base no reconhecimento de que a ação coletiva e a cooperação são muitas vezes mais eficientes no cumprimento de interesses do Estado do que o unilateralismo e da concorrência interestatal. (BETTS, 2011, p. 1, Tradução Nossa)<sup>12</sup>.

Surpreendentemente, apesar da inata natureza transfronteiriça das migrações internacionais e da interdependência das políticas migratórias dos Estados, não existe um quadro institucional multilateral formal ou coerente regulando o comportamento dos Estados perante as migrações. Atualmente, o que existe de regulatório em relação à migração é relativamente limitado se comparado a muitas outras áreas temáticas transnacionais como, por exemplo, quando se observa a maneira em que a saúde, a estabilidade monetária ou comércio são regulamentados

---

<sup>12</sup> “In most policy fields which involve trans-boundary movement across borders, such as climate change, international trade, finance and communicable disease, states have developed institutionalized cooperation, primarily through the United Nations (UN) system. In relation to these other trans-boundary issues, states have developed a range of international agreements, often overseen by international organizations. These have been created based on the recognition that collective action and cooperation are often more efficient in meeting states’ interests than unilateralism and inter-state competition.”

por meio da Organização Mundial de Saúde, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio, respectivamente. Entretanto, isso não quer dizer que não há uma regência internacional para as migrações, mas que o que existe é fragmentado e incoerente em comparação com a maioria das áreas temáticas de extensão mundial. Inclusive, uma série de instituições multilaterais que regulam outras áreas políticas tem implicações indiretas nas respostas dos Estados para com a migração, apesar de não ser explicitamente rotulado como tal. A governança global do comércio, saúde e direitos humanos, por exemplo, regula indiretamente o tratamento dos Estados em relação à migração. O cenário que emerge disso é complexo e fragmentado, repleto de medidas aninhadas, paralelas e sobrepostas (BETTS, 2011, p. 2).

Não existe um único instrumento abrangente a nível internacional regendo o processo de migração ou mesmo protegendo os direitos de todas as pessoas migrantes. Pelo contrário, as regras que regem a migração são encontradas em uma série de instrumentos disseminados em diferentes ramos do direito internacional. [...]. A legislação de Direitos Humanos não só pode ser considerada o núcleo protetor dos que migram, mas também funciona como um elo entre diferentes ramos do Direito Internacional. (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2009, p. 22, Tradução Nossa)<sup>13</sup>.

O que de fato atualmente rege o sistema de migração internacional varia ao longo de um espectro em termos do grau de cooperação institucional formal que existe. A garantia dos direitos dos migrantes, ainda que não seja muito consultada por parte dos Estados, está presente nos graus mais elevados do sistema internacional. A ONU é a organização internacional que mais possui declarações legitimizadas em prol desses direitos. A mais antiga delas é a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que sinaliza alguns artigos diretamente orientados àqueles em mobilidade, sendo eles:

– Artigo 2º:

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania.

(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 2).

---

<sup>13</sup> “There is no single comprehensive instrument at the international level governing the migration process, or indeed protecting the rights of all migrating persons. On the contrary, the rules governing migration are found in a number of instruments disseminated in different branches of international law. [...]. Not only can human rights law be considered to be the core protector of those who migrate but it also operates as a link between different branches of international law.”

- Artigo 6º:  
Todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento, em todos os lugares, da sua personalidade jurídica.  
(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 2).
  
- Artigo 13º:  
1.Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.  
2.Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.  
(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 3).
  
- Artigo 14º:  
1.Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.  
2.Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.  
(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 4).
  
- Artigo 15º:  
1.Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade.  
2.Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.  
(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 4).

O segundo documento vigente de maior importância, ainda à nível da ONU, é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias do ano de 1990. Ela categoriza e tipifica a migração e os migrantes, dando nomenclatura à suas especificações. Ela também formaliza todos os direitos fundamentais e prevê o tratamento igualitário dos cidadãos nacionais de um país e os estrangeiros.

A Organização Internacional para as Migrações também faz parte desse espectro nebuloso, e se intitula como a principal organização intergovernamental no tema, trabalhando em parceria com atores governamentais, não governamentais e intergovernamentais. Segundo o tratado da organização, ela reconhece a relação recíproca de influência que o desenvolvimento tem com a migração, principalmente nos âmbitos social, econômico e cultural, além de reconhecer também o direito à livre circulação de pessoas (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2015). Embora esteja dedicada a promover a migração em condições humanas e ordenadas, permanece fora do sistema das Nações Unidas, funcionando fundamentalmente como um prestador de serviços e conselhos para Estados, que pagam individualmente por seus

serviços. Essa instituição também não possui qualquer mandato claro fornecido pela comunidade internacional, ao mesmo tempo em que a maioria das agências especializadas da ONU tem um estatuto que fornece autoridade normativa. Com a exceção de asilo e de proteção aos refugiados, não há nenhum regime institucionalizado de migração no sentido de um conjunto formal de acordos interestatais (BETTS, 2011, p. 12).

Como visto anteriormente, regimes regulatórios de outros temas, no panorama atual de falta de diálogo entre as partes envolvidas na governança da migração, possuem influência e acabam por regular algumas das suas subdivisões. A organização internacional que mais regula indiretamente o regime dos migrantes de caráter laboral é a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Desde sua criação em 1919 eram feitas convenções para a discussão dos direitos trabalhistas, porém somente em 1998 o resultado delas foi consolidado por meio da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Ela possui um parágrafo específico sobre a garantia do acesso dos migrantes trabalhadores a esses direitos, como é possível observar a seguir:

Considerando que a OIT deveria prestar especial atenção aos problemas de pessoas com necessidades sociais especiais, em particular os desempregados e os trabalhadores migrantes, mobilizar e estimular os esforços nacionais, regionais e internacionais encaminhados à solução de seus problemas, e promover políticas eficazes destinadas à criação de emprego. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998, p. 1).

Além da Declaração, existem outros quatro instrumentos atualizados e em vigor sobre trabalhadores migrantes pela OIT. Esses são o Convênio sobre os Trabalhadores Migrantes de 1949; Convênio sobre os Trabalhadores Migrantes – Disposições Complementares, de 1975; e as duas Recomendações sobre os Trabalhadores Migrantes, de 1949 e 1975 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, s.d.). Atualmente, a organização conta também com o Programa da OIT sobre Migrações Internacionais, que se trata de uma unidade focada nos migrantes chamada de “*MIGRANT*”.

Observa-se então que, apesar da ausência de um quadro multilateral *top-down*, há um movimento *bottom-up* emergindo rapidamente. Na falta de instituições multilaterais coerentes, os Estados estão criando formas *ad hoc* de governança multi-nível. Uma matriz cada vez mais complexa de sistemas bilaterais, regionais e inter-regionais está surgindo, permitindo Estados a participar de diferentes formas de cooperação informal com diferentes parceiros, ainda que de maneira seletiva (BETTS, 2011, p. 2).

[...] existe uma forma mais recente e emergente de "multilateralismo facilitador", que não aspira criar uma colaboração multilateral formal, mas serve para permitir que os Estados engajem no diálogo e na partilha de informação como meio através do qual desenvolver a cooperação predominantemente bilateral. (BETTS, 2011, p. 12, Tradução Nossa)<sup>14</sup>.

Analisando-se sobre esse prisma da governança multinível, há diversos casos que podem ser selecionados para estudo mais específico, e essa monografia elegeu a situação regional sul americana, mais especificamente dos Estados-membro do Mercosul. Levando em conta que a tradição mundial de migrações Sul-Norte já tenha sido alcançada pelo fluxo Sul-Sul (OVERMYER-VELÁZQUEZ; SEPÚLVEDA, 2015, p. 1), se faz necessário conhecer a magnitude do processo de deslocamento territorial na América do Sul. Historicamente, após um longo período da época colonial em que essa região foi, por muito tempo, foco de imigração, com a vinda dos europeus, africanos e asiáticos, o continente passou a produzir grande número de emigrantes, principalmente devido aos regimes autoritários que marcaram os latino-americanos na segunda metade do século XX e a políticas flexíveis de entrada na Europa e Ásia (OVERMYER-VELÁZQUEZ; SEPÚLVEDA, 2015, p. 1). A partir de então aumentaram os fluxos intra-regionais e também em direção à América do Norte, até o aumento da proteção das fronteiras pós 11 de Setembro de 2001, redirecionando a emigração para os outros continentes. Assim, só na primeira década do século XXI a migração sul-americana representou 15% do fluxo global (OVERMYER-VELÁZQUEZ; SEPÚLVEDA, 2015, p. 1). Atualmente, o padrão de migrações intra-regional envolve como maiores emissores os países andinos (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru) e o Paraguai, enquanto Argentina, Brasil e Chile têm mais relevância como receptores. O número de imigrantes extra-regionais vem aumentando, mantendo o Brasil no topo da lista de destinos e, em sua maioria, vem dos Estados Unidos, Japão, Portugal e Reino Unido (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2015).

Sob o panorama dos tratados internacionais que regulem os direitos dos migrantes, todos os Estados objeto da monografia, ou seja, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, ratificaram os documentos supracitados de maior abrangência, que são os seguintes: Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 2016), Constituição da Organização Internacional para Migrações (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2015) e Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2015). No entanto, como exceção, só o Brasil não ratificou a

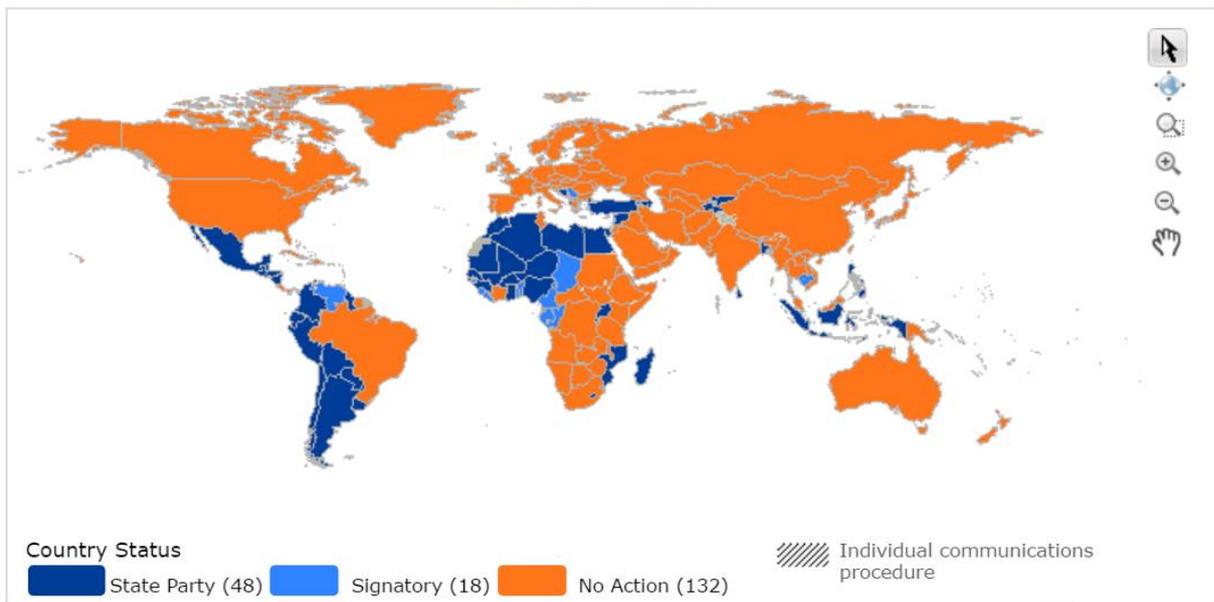
---

<sup>14</sup> “[...] there is a more recent and emerging form of ‘facilitative multilateralism’ which does not aspire to create formal multilateral collaboration but serves to enable states to engage in dialogue and information-sharing as a means through which to develop predominantly bilateral cooperation.”

Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, como mostra o mapa a seguir sobre status de todos os países com relação a esse tratado.

Figura 2 – Representação do status de cada país em relação a Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families



Fonte: OHCHR (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGHT COMMISSIONER, 2016).

Para fomentar o “multilateralismo facilitador” que incentiva a emergência de acordos bilaterais e regionais, surgiram algumas iniciativas no continente e a seguir serão expostas as mais relevantes para a questão da migração como parte da integração regional. Uma delas é a criação da Conferência Sul Americana sobre Migrações (CSM), que possibilita o diálogo no tema através de Consultas Regionais, mas que atualmente só funciona com caráter consultivo e não normativo. De qualquer forma, desde a década passada, quando surgiu, vem trazendo mais visibilidade para o tema. Outra iniciativa é o Compromisso de Montevideú sobre Migrações, assinado pelos países durante a XVI Cúpula Ibero-americana de 2006, “[...] no qual se comprometem a proteger os direitos humanos dos migrantes e de suas famílias, bem como administrar de maneira positiva os processos migratórios.” (DOÑA REVECO, 2014, p. 11). No âmbito da CAN está o Instrumento de Migração Laboral da Comunidade Andina, de 2003, que regula e prevê os direitos dos trabalhadores migrantes dos países andinos. Em 2012, a União de

Nações Sul-Americanas (UNASUL) também deu início ao processo, que ainda está em desenvolvimento, de criação de uma identidade sul-americana (DOÑA REVECO, 2014, p. 11). O Mercosul, em especial, tem construído um ambiente favorável para a criação de um novo paradigma (ILLES; VENTURA, 2010), e alguns dos principais acordos atualmente assinados no âmbito das migrações são: Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile; Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile; Acordo sobre Isenção de Vistos entre os Estados Partes do Mercosul; Acordo para a Criação do Visto Mercosul; Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes, entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile.

Destacando o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, é necessário apontar que ele foi um grande passo do continente para uma cooperação real no sentido de recepção de imigrantes, ainda que só analisando os intra-regionais.

[...] no caso do Acordo sobre Residência do Mercosul, são estabelecidos direitos trabalhistas em igualdade de condições, ao mesmo tempo em que persiste a concepção de trabalhador ilegal. Isso significa que o acordo permite apenas a residência, de modo que a legalidade de qualquer outra atividade obedece a um processo administrativo distinto (solicitar um visto de trabalho ou de estudo, por exemplo). Ou seja, ainda que estudantes, trabalhadores e outros possam ingressar no território dos países que compõem o acordo, não podem exercer suas atividades. Isso indica que, apesar de existir vontade política dos países da região com o tema da migração, este permanece essencialmente como objeto da política nacional, e não como um componente da integração regional. (DOÑA REVECO, 2014, p. 11).

O mesmo pode ser considerado um marco para a história da imigração e da cooperação na América do Sul, já que inicia um processo de abertura e coesão no âmbito da mobilidade humana, uma das manifestações mais claras de globalização atual. Todavia, ainda que esse progresso já esteja sendo feito, mostra-se ainda mais claramente como é necessário o envolvimento político de cada Estado nesse processo de institucionalização e proteção à mobilidade humana.

### 1.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mobilidade humana internacional apresenta-se como um processo global, multicausal e multifacetado que, por permear os âmbitos social, econômico e político ao mesmo tempo, gera consequências e possíveis sequelas marcantes nas sociedades, enquanto não for tratada de forma multilateral, ordenada e humana pelos Estados de forma unida e constante. Apesar de ser

um dos processos mais antigos da humanidade, o de deslocamento territorial, movido, principalmente, pelos mais primários instintos do homem sobre condições de sobrevivência, como os nômades já ilustravam desde a época pré-colonial, tal tema ainda não possui a devida atenção. E, enquanto uma em cada trinta e três pessoas no mundo já fez pelo menos um processo migratório em sua vida, a governança global e regional desse tema ainda é deficiente (WORLD BANK, 2012).

Essa falta de atenção por parte dos Estados pode ser entendida como consequência da visão realista na qual o sistema internacional está inserido, gerando preconceitos em relação a essas pessoas em movimento e seus possíveis impactos na nova nação. Assim, surgem as políticas restritivas de segregação, que atualmente são maioria nas leis migratórias nacionais dos países. Para que isso não influencie no bem-estar e na qualidade de vida dos indivíduos em trânsito, é necessário que os Estados atentem ao fato de essa situação envolver indivíduos os quais devem ter o seu direito de livre circulação garantido, assim como todos os outros que o governo tem como obrigação prover. Para isso o campo das relações internacionais também deve dar mais espaço a essa discussão. A garantia desse direito, que tem como base a segurança humana, está presente em diversos tratados ratificados internacionalmente, porém falta um real cumprimento por parte dos Estados, assim como organismos supranacionais ou intergovernamentais que regulem e façam a manutenção desse sistema. Entender e agir como se a mobilidade humana fosse um bem público global é um caminho para essa institucionalização que deve vir do diálogo entre os países. E, se essa é um BPG, então, por definição, é um tema a ser lidado multilateralmente, e a maneira de isso ser aplicado no sistema internacional é através da cooperação entre os Estados. Seja formulando tratados em organizações internacionais de caráter global, ou em blocos regionais, ou mesmo bilateralmente, já que o espectro da governança global migratória atual é descentralizado e desfocado.

Feito o esclarecimento conceitual e apresentados todos os aspectos relevantes que orientam a análise comparativa dessa pesquisa, a partir deste momento será possível fazer a análise do problema proposto e responder à pergunta de pesquisa. Assim, serão apresentados os tópicos de análise considerados mais relevantes perante os temas previamente dissertados, para que possa ser avaliado o nível de diálogo entre esses quatro países no tema migratório.

## 2. ANÁLISE COMPARATIVA DAS LEGISLAÇÕES MIGRATÓRIAS

No capítulo anterior foram apresentados os conceitos que são relevantes ao tema migratório e que podem vir a permear toda a jornada de um migrante. Também foram citados tratados e organismos internacionais que são considerados importantes para a regulação global de tal assunto. Ficou claro que, atualmente, quem fornece o ritmo da qualidade de vida do migrante são os Estados, ou seja, a mobilidade de pessoas (indivíduos) é regulada no âmbito interestatal (de países). Também está nítido que, para que essas pessoas tenham seus direitos garantidos, é necessário que os países dialoguem e criem políticas em conjunto, já que o tema de mobilidade transnacional de pessoas ultrapassa a responsabilidade de um só Estado.

Portanto, se mostra relevante analisar se esse diálogo já existe, e isso será feito no último capítulo dessa monografia. Para compreender tal questão, esse trabalho dá o pontapé inicial, entendendo que se deve começar a buscar por essa ocorrência de uma forma mais remota, e por isso foi feito um recorte regional. E, como o principal marco da região da América do Sul foi o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, será feita uma análise comparativa das legislações migratórias dos quatro países do Mercosul, afim de encontrar políticas comuns que possam indicar o início de uma cooperação.

Para isso, a metodologia utilizada foi, inicialmente, o levantamento bibliográfico dos elementos regulatórios de cada país, por meio de pesquisa na internet por publicações oficiais dos veículos de comunicação dos próprios Estados. Em seguida, o estudo da base conceitual trazida pelo capítulo 1 proporcionou que fossem ressaltados pontos importantes, que serviram de embasamento para a escolha de tópicos a serem observados durante a análise documental que se segue. A escolha desses tópicos foi feita através dos métodos de codificação e categorização propostos no livro *L'analyse de Contenu* (BARDIN, 1997). Os dois são apresentados da seguinte forma:

A codificação “[...] é o processo pelo qual os dados brutos são processados sistematicamente e agregados em unidades que permitem uma descrição precisa das características relevantes do conteúdo.” (BARDIN, 1997, p. 134, Tradução Nossa)<sup>15</sup>. Essa etapa foi feita num primeiro momento, quando durante a leitura das leis já estavam sendo sobressaltados alguns pontos, em diferentes artigos, que poderiam ser interessantes para a análise. Ao concluí-lo, foi realizado o processamento sistemático de tais pontos, e eles foram

---

<sup>15</sup> “[...] est le processus par lequel les données brutes sont transformées systématiquement et agrégées dans des unités qui permettent une description précise des caractéristiques pertinentes du contenu.”

agregados em pequenas unidades de características similares. As pequenas unidades escolhidas definitivamente foram as seguintes: terminologia utilizada com relação ao objeto da lei; órgão(s) responsável(eis) pela aplicação da mesma; direito do migrante à informação; migração irregular; não discriminação de direitos entre nacionais e não-nacionais; requisição do cumprimentos das mesmas obrigações dos nacionais aos migrantes; o poder ilimitado do Estado, em certas ocasiões; direitos dos migrantes em detrimento do interesse nacional; necessidade de mão-de-obra dos países receptores; necessidade demográficas dos mesmos países; direito inquestionável à saúde; reunificação familiar; expulsão coletiva; vínculo com o país de origem; integração no país receptor; importância da garantia do exercício dos tratados internacionais ratificados; reconhecimento da relevância do Direito Internacional e dos Direitos Humanos através de artigos específicos para isso, artigos sobre refúgio e asilo e questões humanitárias em geral; cooperação regional; migração fronteiriça.

A partir daí segue-se para a categorização, que “[...] é uma operação de classificação dos elementos de um conjunto por meio de diferenciação e agrupamento por gênero (analogia) de acordo com critérios pré-estabelecidos.” (BARDIN, 1997, p. 150, Tradução Nossa)<sup>16</sup>. Ou seja, todas as pequenas unidades previamente selecionadas foram classificadas em grandes tópicos, em menor quantidade, para elucidar a comparação das leis. Ao fim, esses grandes tópicos irão aparecer ao longo deste capítulo, e serão melhor explicados a seguir. No primeiro deles, de aplicação da lei (2.1), são analisados pontos mais gerais, como a terminologia utilizada por cada uma delas para se referir ao migrante, e também quem é responsável por aplicar tudo que é por elas proposto. Quanto ao acesso à informação e seus desdobramentos (2.2), são analisados artigos sobre o dever de disponibilizar informações aos migrantes e as consequências de isso acontecer ou não, podendo culminar na geração ou aumento da migração irregular no país. O tópico de tratamento do migrante perante os nacionais (2.3) aborda a questão de as leis colocarem ou não como obrigatoriamente iguais os direitos e deveres dos migrantes aos dos nacionais. Quase que na mesma linha de pensamento vai o item de direitos do migrante frente aos interesses nacionais (2.4), pois visa explicitar se os direitos concedidos aos migrantes são passíveis de serem colocados em segundo plano, se comparado aos interesses nacionais, e até que ponto esses interesses concedem poder ilimitado ao Estado. A importância dos vínculos (2.5) se desdobra em vínculo familiar, aquele com seu país de origem e também a criação de um laço com o novo país. Por fim, no tópico de Padrões Mínimos Internacionais e cooperação

---

<sup>16</sup> “[...] est une opération de classification d'éléments constitutifs d'un ensemble par différenciation puis regroupement par genre (analogie) d'après des critères préalablement définis.”

regional (2.6) entende-se a relevância dada, por cada lei, para a garantia do que foi ratificado os tratados internacionais, assim como para outros pontos que também representem o respeito ao Direito Internacional e aos Direitos Humanos. Além disso, nesse item também é observado o quanto já existe em cada lei sobre cooperação regional.

## 2.1. APLICAÇÃO DA LEI

Do âmbito da aplicação, os itens selecionados para a análise comparativa foram a terminologia utilizada para com o objeto de estudo da lei, ou seja, o migrante, e também o órgão responsável pela aplicação da mesma. Em se tratando da terminologia utilizada, a lei migratória do Uruguai é a única, dentre as quatro leis estudadas, que classifica como objeto de lei o termo “pessoa migrante” ou “pessoa estrangeira”. O artigo 3º da lei uruguaia explicita que “se entende por ‘migrante’ toda pessoa estrangeira que ingresse ao território com ânimo de residir e estabelecer-se nele, de forma permanente ou temporária.” (CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY; SENADO, 2008, p. 1, Tradução Nossa)<sup>17</sup>. De acordo com os estudos da autora Freitas Baraldi (2014), tal lei demonstra sensibilidade nesse quesito, pois identifica o migrante não só como consequência de um processo transnacional, mas também pelo seu lado humano. De forma semelhante, a lei argentina também possui o artigo 2º só para identificar quem é o imigrante da qual ela trata. Porém, após identificá-lo como “todo aquele estrangeiro que deseje ingressar, transitar, residir ou estabelecer-se definitiva, temporária ou transitoriamente no país” (CÁMARA DE DIPUTADOS DELA NACIÓN ARGENTINA; SENADO, 2004, p. 1, Tradução Nossa)<sup>18</sup>, só utiliza o termo nas primeiras páginas, onde estão os artigos mais relacionados aos direitos e deveres. Depois disso, passa a utilizar normalmente a nomenclatura que aparece nas outras duas leis, a brasileira e a paraguaia, que é a de “estrangeiro”.

É válido ressaltar que essas duas últimas leis citadas não possuem um artigo que identifique o objeto da lei. Em seu lugar estão artigos que exaltam a importância da segurança nacional e como a imigração está relacionada a isso. Mais especificamente, a brasileira, no artigo 1º, diz que “em tempos de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.” (PRESIDÊNCIA DO

---

<sup>17</sup> “Se entiende por ‘migrante’ toda persona extranjera que ingrese al territorio con ánimo de residir y establecerse en él, en forma permanente o temporaria.”

<sup>18</sup> “[...] todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente.”

BRASIL, 1980, p. 1). A paraguaia, também no artigo 1º, realça que tal lei regula a migração de estrangeiros e nacionais, e a repatriação dos últimos, em prol da promoção de uma corrente populacional e de mão de obra que o país requeira.

Fica evidente então a grande diferença entre as duas primeiras e as duas últimas leis citadas, não somente em relação a como os migrantes são referidos ao longo dos textos regulatórios, mas principalmente pelo fato de as duas leis mais recentemente promulgadas possuírem um artigo especificamente para a identificação dos beneficiários da lei. A ausência de, pelo menos, um elemento na lei, pode significar a falta do reconhecimento da importância dos seus direitos e deveres não só na legislação, como também no dia a dia que o migrante vive em tais países.

Referindo-se agora aos órgãos responsáveis por aplicar as leis em cada país, é possível identificar algumas discrepâncias. A lei uruguaia, dentre as quatro estudadas, mostra-se a mais completa. Em seu artigo 24º é criada a Junta Nacional de Migração, que é o órgão assessor e coordenador das políticas migratórias do Poder Executivo (CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY; SENADO, 2008, p. 3). Ela é formada por um representante do Ministério do Interior, um do Ministério das Relações Exteriores e um do Ministério do Trabalho e da Segurança Social e a sua presidência é rotativa. Sua função, por ser parte do Poder Executivo, se torna bastante estratégica, pois propõe toda a regulamentação da normativa e suas modificações, baseadas em análises e relacionamento multilateral e, quando necessário, pode convocar para consulta representantes de organismos internacionais e especialistas, e outras instituições públicas e privada (artigo 25º). Inclusive, cria-se o Conselho Consultivo e Assessor de Migração (artigo 26º), segunda entidade envolvida no processo. Formado por organizações sociais e gremiais, cabe a ele assessorar a Junta Nacional com o desenho de políticas migratórias e com o cumprimento da normativa vigente (CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY; SENADO, 2008, p. 4). Junto aos dois, também está a Direção Nacional de Migração, que é parte do Ministério do Interior e que cuida de todas as questões operacionais, ou seja, que põe em prática as políticas migratórias e garante que estejam sendo seguidas as normas (artigo 29º). Além disso, ainda há as atribuições dos Ministérios do Interior e das Relações Exteriores, que ficam em última instância (artigo 30º).

A lei argentina já se mostra um pouco menos completa de setores cooperando e mais coercitiva. Nela, a autoridade de aplicação da lei também é a Direção Nacional de Migrações (artigo 105º), órgão dependente do Ministério do Interior, exercendo não só o controle de ingresso, saída e permanência, como também o poder de polícia de estrangeiros pelo território

argentino (artigo 107º). Para auxiliá-la está a Polícia Migratória Auxiliar e outros entes, de qualquer jurisdição, que a Direção Nacional demande. Esta Polícia Migratória Auxiliar possui um grande potencial de uso da força, já que é formada pela Prefeitura Naval Argentina, a Gendarmaria Nacional, a Polícia Aeronáutica Nacional e a Polícia Federal (artigo 108º).

Quase como exceção, a lei migratória brasileira analisada não possui nenhum artigo direcionado a explicar qual é a responsabilidade do órgão citado no primeiro e pequeno parágrafo de definição da lei (PRESIDÊNCIA DO BRASIL, 1980, p. 1), porém, no decreto que a regulamenta (PRESIDÊNCIA DO BRASIL, 1981, p. 1), existem 3 artigos direcionados ao Conselho Nacional de Imigração. Segundo os artigos 142º e 143º, ele é um órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério do Trabalho, e formado por um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministério do Trabalho (que o presidirá), Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Ministério da Indústria e do Comércio, e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, todos nomeados pelo Presidente da República, por indicação dos respectivos Ministros de Estado. Suas funções são meramente administrativas, de regulamentação, planejamento e orientação, como mostra o artigo 144º. De forma complementar, quem é responsável por toda a parte de execução das normas e coerção dos imigrantes é a Polícia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça. A ela não é conferido nenhum artigo em específico, então só é possível compreender o seu papel fazendo uma análise completa do Decreto citado, pois aparece a todo momento, desde o ingresso até a saída do migrante.

Enquanto no Uruguai, Argentina e Brasil suas leis demonstram certa divisão de tarefas entre os órgãos, na lei paraguaia a Direção Nacional de Migração é o único órgão de responsabilidade nacional (artigo 141º), demonstrando maior concentração de poder dentre os três países. Segundo o artigo 142º, cabe a ela executar, aplicar e regulamentar toda a política migratória do Paraguai, e durante toda a lei não é citada uma polícia. Inclusive, se diferenciando ainda mais das leis expostas até agora, tal Direção Nacional tem o poder de realizar o que for necessário ante qualquer órgão público ou privado, nacional ou estrangeiro, sem esperar o seu aval, se tiver dentro das suas responsabilidades descritas na lei, como mostram os artigos 143º e 144º.

Como ressaltado por Alexander Betts (2011, p.7), a estrutura regulatória de um Estado é muito importante, já que é onde são determinadas as políticas nacionais que, por sua vez, interferem diretamente no acesso dos migrantes aos seus direitos. Assim, levando em conta a existência, disposição, diversificação e atribuições dos órgãos responsáveis pela aplicação da

lei migratória de cada país, é possível analisar que a correlação com a idade de tais leis também é direta. A lei mais atual, em termos de data, é a uruguaia e ela demonstrou, dentre as quatro, ser a mais completa, descentralizada e voltada para o lado humano dos processos migratórios. Isso porque ela não só diversifica as atribuições em mais de um órgão como também dá voz para as organizações sociais, que muitas vezes estão em maior contato com o migrante do que o próprio Estado. Em contraponto, ainda tendo sido sancionada somente três anos antes da uruguaia, a lei argentina dá um salto e já se mostra muito mais securitária, pois além do órgão central responsável existe um órgão “auxiliar” que nada mais é do que a polícia nacional unida para qualquer chamada do Estado. O padrão argentino se repete no Brasil, porém no último é ainda mais grave a situação, pois quem está diretamente em contato com o migrante durante todo o seu processo de mobilidade e permanência no país é a Polícia Federal, e não um órgão civil. E como, segundo Dornelles (LOMBARDE, 2014, p. 37 apud DORNELLES, 2008, p. 98), a polícia brasileira detém o monopólio da força no país, e é treinada com o objetivo principal de coerção, a imagem passada para os seus imigrantes sobre o Estado brasileiro é a que tal órgão imprime. Centralizando ainda mais o poder está o Paraguai, que só possui um órgão de responsabilidade pela lei migratória e ainda possui a cobertura da lei para que os entes de outras jurisdições abram caminho e ele faça seu trabalho.

## 2.2. O ACESSO À INFORMAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS

Neste item foram compilados os dados analisados sobre o direito à informação e a migração irregular. Isso porque um Estado ideal deve fornecer informações para os migrantes, assim como atesta a OIM, que é “responsabilidade dos Estados a saúde das pessoas no seu território ou sujeitas à sua jurisdição, a não discriminação, a saúde materna e infantil, e a informação e participação da vida pública.” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2009, p. 8, Tradução Nossa)<sup>19</sup>. Principalmente para que os imigrantes cheguem e saibam para onde ir, o que fazer e, acima de tudo, quais são seus direitos e deveres, já que a falta disso pode ser uma causa direta para a migração irregular no país. A lei argentina, sem dúvidas, é um exemplo a ser seguido nesse item. Possui um artigo só para deixar registrado que é de responsabilidade do Estado a disponibilidade e difusão de informações acerca dos direitos e deveres do migrante, dos requisitos para a sua admissão no país, permanência e saída, e

---

<sup>19</sup> “The responsibility of States for the health of those in their territory or subject to their jurisdiction, to non-discrimination, to maternal and child health, and to information and participation of the public.”

qualquer outra questão que facilite o cumprimento das formalidades administrativas que o país requer. O artigo 9º claramente explicita que

A autoridade de aplicação adotará todas as medidas que considere apropriadas para difundir a informação mencionada e, no caso dos trabalhadores migrantes e suas famílias, velará também para que seja subministrada pelos empregadores, sindicatos e outros órgãos ou instituições. A informação requerida será fornecida gratuitamente aos estrangeiros que a solicitem e, na medida do possível, num idioma em que possam compreender. (CÁMARA DE DIPUTADOS DELA NACIÓN ARGENTINA; SENADO, 2004, p. 3, Tradução Nossa)<sup>20</sup>.

Além disso, a lei ainda dispõe de dois artigos específicos que reafirmam que as autoridades dos estabelecimentos de educação e de saúde, respectivamente, deverão fornecer orientação e assessoramento sobre os trâmites correspondentes para acabar com a irregularidade migratória. Esses dois artigos, 7º e 8º, fazem esse papel de prevenção pois primeiramente preveem que as pessoas que procurarem esses estabelecimentos e estiverem em condições irregulares de migração não serão privadas do seu atendimento, como aluno ou paciente, em situação alguma. Tal lei ainda possui um terceiro artigo específico sobre informações destinadas ao trabalhador migrante, o 19º, que diz que a República da Argentina deverá orientar qualquer estrangeiro a respeito de: acesso a categorias de emprego, funções, serviços ou atividades; escolha de uma atividade remunerada que esteja em conformidade com as condições dispostas pela lei; permissão de realizar trabalhos por conta própria, de acordo com a regulamentação (CÁMARA DE DIPUTADOS DELA NACIÓN ARGENTINA; SENADO, 2004, p. 5).

Com a existência dessa linha tênue entre a oferta de informação sobre regularização da situação migratória e a própria situação, a lei argentina se mostra preparada para o combate à migração irregular. Ademais, tal lei ainda possui outros artigos que envolvem a migração irregular, suas exceções e consequências. Os artigos 53º e 55º mostram que não poderá ser fornecido alojamento ou atividades laborais e lucrativas a estrangeiros que residam no país irregularmente, e quem o fizer deve comunicar irrefutavelmente às autoridades migratórias (artigo 57º). Os artigos 116º e 117º inclusive atestam que aqueles que desejem tirar benefícios através dessa permanência ilegal ou do tráfico de pessoas migrantes, será punido com pena de prisão. Com o artigo 16º, a lei também demonstra que sim, o Estado possui medidas para eliminar a contratação de migrantes irregulares, porém não irão prejudicar os direitos dos

---

<sup>20</sup> “La autoridad de aplicación adoptará todas las medidas que considere apropiadas para difundir la información mencionada y, en el caso de los trabajadores migrantes y sus familias, velará asimismo porque sea suministrada por empleadores, sindicatos u otros órganos o instituciones. La información requerida será brindada gratuitamente a los extranjeros que la soliciten y, en la medida de lo posible, en un idioma que puedan entender.”

trabalhadores migrantes frente a seus empregadores. E o artigo 34º, que especifica que a migração só deve ser feita pelos locais sinalizados pelo governo, atesta que certos migrantes irregulares podem ser considerados exceções quando existam razões de índole humanitária, interesse público ou cumprimento de compromissos adquiridos pelo Estado (CÁMARA DE DIPUTADOS DELA NACIÓN ARGENTINA; SENADO, 2004, p. 11).

A mesma oferta de informações aparece na lei uruguaia, que em seu artigo 12º realça que “toda pessoa migrante terá como direito que o Estado proporcione informação relativa a seus direitos, deveres e garantias, especialmente no que se refere a sua condição migratória.” (CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY; SENADO, 2008, p. 2, Tradução Nossa)<sup>21</sup>. E, assim como na lei argentina, também possui o artigo 9º especificamente para deixar claro que nos âmbitos da saúde e da justiça, independente da condição irregular que o migrante possa ter, não lhe serão privados tais acessos e que as autoridades desses estabelecimentos fornecerão as informações necessárias para que os migrantes possam se regularizar no país. Mais especificamente sobre a presença da temática da migração irregular na lei uruguaia, o artigo 11º reforça que os filhos dos migrantes irregulares não deixarão de ter acesso à educação pela sua situação migratória, se assemelhando, em parte, ao que diz a lei argentina. Sobre o trabalhador migrante, o artigo 17º explicita que o Estado adotará as medidas necessárias para que nenhuma pessoa migrante seja privada dos seus direitos amparados pela legislação laboral a causa de irregularidades na sua permanência ou emprego. Porém, ao mesmo tempo, proíbe empregadores de contratar migrantes que estejam em situação irregular, segundo o artigo 22º. E, assim como previsto na lei argentina, serão punidos com prisão aqueles que tentarem se beneficiar de alguma forma da entrada ilegal de estrangeiros, ou de qualquer atividade ilícita como o tráfico, escravidão, exploração, como mostra os artigos 77º e 78º.

Diferentemente da Argentina e do Uruguai, o Paraguai não prevê na sua lei, em nenhum artigo específico para isso, o direito à informação por parte do migrante. Porém demonstra, no artigo 142º, como função atribuída à Direção Nacional de Migrações, o trabalho de “reunir e subministrar informação acerca das condições [...] para a imigração e preparar as instruções para o serviço exterior sobre essas questões.” (CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA, 1996, p. 31, Tradução Nossa)<sup>22</sup>. Dessa forma, mesmo não estando exposto como um direito do

---

<sup>21</sup> “Toda persona migrante tendrá derecho a que el Estado le proporcione información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que refiere a su condición migratoria.”

<sup>22</sup> “Reunir y suministrar información acerca de las condiciones [...] para la inmigración y preparar las instrucciones para el servicio exterior sobre estas materias.”

migrante, ele pode utilizar a lei em prol de sua segurança, caso necessite mostrar que está irregular por falta de cumprimento do que a Direção Nacional se propôs a fazer. De forma complementar, a lei uruguaia também possui artigos que tratam somente da questão da migração irregular no país. Em acordo a lei argentina e uruguaia, o artigo 58° prevê que aqueles que ingressam ao país por locais não habilitados pelo controle nacional, ou que utilizam documentação falsa, são considerados ilegais ao entrar e ao permanecerem irregulares no território. Também em acordo, os artigos 69° e 70° afirmam que é proibido fornecer alojamento e trabalho aos migrantes fora das regras, e deverão ser denunciados à autoridade migratória.

Mais uma vez, agora em outro tema, a legislação brasileira para migrações se mostra incompleta, pois não cita, em nenhum artigo, o direito do migrante à informação, nem a predisposição do Conselho Nacional de Migração, ou qualquer outro órgão, de disponibilizar e difundir-la. Ou seja, pela segunda vez consecutiva é possível ver que a lei brasileira não ampara os migrantes que cheguem em seu país. Em contraponto, mesmo não fornecendo informações para regularização, possuem diversos artigos de repressão aos migrantes irregulares, como já indicado pelo caráter securitário dessa lei. O artigo 38° veta a legalização de clandestinos para vistos regulares, e se eles não se retirarem voluntariamente serão deportados pelo Estado (artigo 57°) ou passíveis de expulsão (artigo 65°). Além disso, quaisquer penalidades em vigor, que venham a atrapalhar sua deportação, serão dispensadas do indivíduo, de acordo com o artigo 60°. E o artigo 125° mostra pelo menos um ponto em harmonia com as demais leis estudadas, que é a questão de ser proibido empregar ou manter serviço com o estrangeiro irregular no país.

Assim, é possível observar que três das quatro leis estão em parcial harmonia, pois abrangem a responsabilidade do Estado em prover informações aos migrantes. De qualquer maneira, as leis argentina e uruguaia estão à frente novamente, pois reforçam também o direito da pessoa migrante. E a brasileira está fora desse âmbito de comparação, pois nem oferece em sua lei esse tema, deixando novamente o estrangeiro à mercê da vontade do Estado e sem amparo de lei alguma a seu favor. Em relação aos artigos dedicados à migração irregular (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011), a lei argentina também se mostra como a mais completa. Em harmonia com a uruguaia, ela engloba a questão de fornecer educação e saúde independentemente da situação migratória, e também dá penalidade de prisão para aqueles que tentarem obter benefícios provindos de irregularidades no processo migratório. Em concordância não só com o Uruguai, mas também com o Paraguai e o Brasil, possui artigos só para proibir o fornecimento de alojamento e atividades laborais para migrantes

irregulares. E, assim como a lei paraguaia, ela atesta que qualquer ingresso ao país feito fora dos locais habilitados para tal é considerado irregular.

### 2.3. TRATAMENTO DOS MIGRANTES PERANTE OS NACIONAIS

Com o intuito de comparar o tratamento dos migrantes ao dos nacionais, em relação a direitos e obrigações, observa-se uma dicotomia básica inicial entre as leis. Boa parte dos artigos se coloca numa posição de mostrar a não discriminação de direitos entre nacionais e imigrantes, enquanto outra parte mostra esse quesito mais no sentido da obrigação dos migrantes a cumprir as leis dos países de destino da mesma forma que os nacionais. De qualquer forma, sendo direito ou obrigação, é importante que as pessoas migrantes gozem de tratamento igualitário. Observando-se, primeiramente, as leis quanto a não discriminação de direitos entre nacionais e imigrantes, o Uruguai se destaca. Possuindo cinco artigos dedicados ao tema, o Estado uruguaio não só afirma que serão garantidos às pessoas migrantes os direitos e privilégios que estejam nas leis da República (artigo 4º), como também enfatiza que o migrante que esteja em território uruguaio, e seja contemplado por essa lei, terá o tratamento igualitário aos nacionais garantido, em termos de direitos e obrigações (artigo 7º). Tal país ainda possui artigos em sua lei migratória para reforçar direitos específicos. O artigo 8º é um deles, e enfatiza que principalmente nos direitos à saúde, trabalho, segurança social (também presente no artigo 18º), moradia e educação, a lei mantém os migrantes em pé de igualdade com os uruguaios. E o artigo 16º também se dedica a estabelecer que as pessoas migrantes e nacionais serão igualmente tratadas com respeito ao exercício de atividades laborais. O mesmo padrão aparece na lei argentina, que mostra primeiramente a garantia geral de direitos iguais e, em seguida, especifica alguns. A lei carrega tal tema dentro dos seus objetivos, no artigo 3º letra F, assegurando que todo migrante que solicite ingresso tenha acesso aos direitos e garantias da Constituição da República Argentina, sem discriminação. Além disso, aprofunda, no artigo 6º, que o Estado assegura que existe uma efetiva igualdade de tratamento aos nacionais, principalmente nos temas de serviços sociais, bens públicos, saúde, educação, justiça, trabalho, emprego e segurança social. E também especifica, em seu artigo 56º, que os empregadores não podem discriminar os migrantes, seja deixando de cumprir com suas obrigações ou de garantir-lhes os direitos laborais dos estrangeiros. A lei paraguaia também traz o tema, mas de forma um pouco diferente e mais específica. Afirma que terão os direitos e obrigações que os nacionais só aqueles migrantes que tenham obtido residência permanente, como mostra o artigo 21º.

Surpreendentemente, o Brasil mostra-se presente nesse item da pesquisa e não deixa o tema passar em branco na sua lei, porém, vai na linha do Paraguai de restrição. Em seu artigo 95º pontua que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis” (PRESIDÊNCIA DO BRASIL, 1980, p. 13), além de conceder igualdade de direitos civis e políticos aos naturalizados<sup>23</sup> (artigo 122º).

Também é possível observar essa igualdade de tratamento através de outra abordagem, no sentido de impor aos imigrantes a mesma obrigação de cumprir com a legislação do país, assim como os nacionais. Dessa forma, o Uruguai deixa bem claro no artigo 15º que as pessoas migrantes devem cumprir e respeitar a Constituição do país, além dos acordos internacionais ratificados, e o mesmo aparece nos artigos 18º e 125º da lei argentina. Nas leis paraguaia e brasileira isso só é pontuado para casos em específico. Ou seja, no Paraguai deverão comprometer-se a respeitar e cumprir os mandatos da Constituição e das leis nacionais todos aqueles estrangeiros que sejam residentes permanentes (artigo 23º), enquanto no Brasil isso só é destacado claramente num artigo quanto aos asilados políticos, segundo o artigo 28º.

Portanto, mais uma vez os Estados do Uruguai e da Argentina mostram-se mais bem preparados para receber imigrantes, de acordo com suas leis migratórias, e dessa vez o Brasil caminha junto. A existência de artigos específicos para a legitimação da igualdade entre nacionais e migrantes, no tocante de direitos e obrigações é de extrema importância para a também legitimidade da estadia do migrante no país. Pode-se dizer que o Paraguai está a caminho de chegar nesse patamar de solidez, pois no momento suas leis ainda não abrangem todo o tipo de migrante que chegar ao país, e sim só aqueles que possuem residência permanente.

#### 2.4. O DIREITO DO MIGRANTE FRENTE AOS INTERESSES NACIONAIS

Após a leitura das quatro leis, alguns itens foram detectados como importantes de serem citados, ainda que fora dos grandes grupos de comparação anteriores. Estes são o poder ilimitado do Estado, em muitos casos, e a imposição do interesse nacional em detrimento dos direitos dos migrantes. O primeiro deles a ser pontuado é a questão do poder ilimitado do Estado, que aparece em alguns momentos das leis brasileira e uruguaia devido a atitudes e políticas dos Estados frente a preconceitos criados em cima da imagem do migrante (PÓVOA

---

<sup>23</sup> Naturalizar é o ato de um Estado conceder sua nacionalidade a uma pessoa migrante, ou seja, que não é nacional de tal país (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011).

NETO, 2007). Na primeira, aparece no artigo 9º dizendo que o Ministério das Relações Exteriores poderá editar normas quanto ao visto de turista, e no artigo 50º, expondo que o Ministério da Justiça pode, a qualquer momento, começar a exigir visto de saída do país, sem expor os limites disso em qualquer um dos casos. E, na segunda, aparece no artigo 23º, informando que o Estado poderá estabelecer, em certas circunstâncias políticas, que determinadas categorias sejam limitadas como, por exemplo, emprego. Isso demonstra que, apesar de existirem as leis brasileira e uruguaia, o poder do Estado de criar exceções muitas vezes extrapola tal barreira, o que não dá muita segurança aos beneficiários da lei, ou seja, os migrantes.

Um segundo item muito importante a ser observado é o do interesse nacional como prioritário em detrimento do direito do migrante, tanto no contexto da força de trabalho, quanto nos temas de distribuição geográfica e saúde. A lei brasileira é, em comparação, a que possui maior quantidade de artigos sobre esse tema. Logo na primeira página, os artigos 2º e 3º expõem que a aplicação da lei e as concessões de visto estão condicionadas ao interesse do Estado brasileiro, o que também aparece no artigo 1º da lei uruguaia. Aprofundando-se ainda mais, a lei do Brasil explica que existem normas de seleção de imigrantes, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração (artigo 17º), e que esse movimento de ingresso de estrangeiros terá como objetivo primordial a mão-de-obra especializada para a economia nacional (artigo 16º). Essa questão de reforço da força de trabalho também aparece no artigo 1º da lei paraguaia, ao lado do objetivo de promover uma corrente populacional que o país requeira. Essa questão demográfica é mostrada pela mesma lei novamente, no artigo 13º (letra F), como a intenção de balanceio da densidade populacional das regiões do país, e também aparece na lei argentina (artigo 3º, letra B), mas como um de seus objetivos, que é o de contribuir para a conquista das políticas demográficas de crescimento e distribuição territorial. Mas essa última não é colocada como prioritária ao direito do migrante de mobilidade.

Ainda dentro do tema de casos em que o interesse do Estado extrapola os limites dos direitos dos migrantes, o Paraguai se destaca ao impedir que pessoas doentes física ou psicologicamente, de uma forma geral, ingressem ao país, assim como aquelas que estejam desempregadas, segundo seu artigo 6º (parágrafos 1, 2, 3 e 7). O Brasil também afirma, no seu artigo 7º, item V, que não lhes serão concedidos vistos aos estrangeiros que não satisfizerem as condições de saúde impostas pelo Ministério da Saúde. Essa exceção ao aceite de imigrantes que esses dois países impõem é de extremo perigo para os estrangeiros, principalmente porque os que possuem algum tipo de problema de saúde geralmente são os mais necessitados de

amparo, e se isso lhes é negado é como um atentado indireto à vida, indo de encontro aos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) e ao Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS, 1976), sem contar que estão quebrando também com o ratificado na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990). Nesse quesito, a Argentina é um exemplo a ser seguido, pois possui um parágrafo da sua lei só para especificar que serão considerados residentes temporários aqueles que possuam problemas a serem tratados em estabelecimentos públicos ou privados (artigo 23º, letra H). Opondo-se totalmente aos exemplos citados acima, dos impedimentos criados pelo Paraguai e pelo Brasil de entrada em tais países, as leis argentina e uruguaia trazem o interesse nacional para um lado positivo, como um motivo suficiente para existirem exceções de ingresso ao declarado na lei. São exemplos disso os artigos 23º (letra N) e 34º argentinos, que declaram que existem pessoas que irão ingressar ao país sem contemplar o que foi pedido na lei, se for de interesse do Estado, o que também aparece no artigo 44º da lei do Uruguai. Portando, visto os temas de mão-de-obra, demografia e saúde, as leis argentina e uruguaia colocam o Estado lutando ao lado do migrante pela conquista da permissão de entrada no país, enquanto as leis paraguaia e brasileira ficam buscando motivos para barrá-los.

## 2.5. A IMPORTÂNCIA DOS VÍNCULOS

A importância do vínculo pode ser observada principalmente em três âmbitos: o vínculo familiar; o com o seu país de origem; e o com a cultura do novo país. Analisando primeiramente o reconhecimento da importância do vínculo familiar, a presença de um artigo destinado a somente garantir o exercício do direito da reunificação familiar (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011) só está registrada nas leis argentina (artigos 3º e 10º) e uruguaia (artigo 10º), inclusive nessa última representando a menção total do tema por toda a lei. Ainda na argentina, o parágrafo final do artigo 29º coloca a reunificação familiar como um caso de exceção aos impedimentos de ingresso e permanência no país, e o artigo 44º também coloca casos de reunificação familiar como exceções aos limites de transporte estabelecidos pelo artigo 43º. O mesmo acontece na lei paraguaia, onde o artigo 7º prevê que a reunificação familiar é uma exceção aos casos de não admissão ao território nacional. Seguindo o padrão dos últimos dois tópicos, a lei brasileira se opõe às demais leis, ou seja, não só deixa

de ter artigos referentes à importância da reunificação familiar como, nesse caso, possui artigos que vão de encontro aos das outras leis. Um exemplo disso é o artigo 123º, que afirma que a naturalização de um membro da família não implica a aquisição da nacionalidade por outros membros da mesma, opondo-se diretamente ao 21º da lei paraguaia que permite estender a residência permanente de um migrante ao resto de sua família. Nesse momento a lei brasileira também se mostra dúbia e passível de dupla interpretação, pois enquanto o 26º, se opondo fortemente às demais leis, afirma que o impedimento de qualquer um dos membros da família poderá se estender para todos os demais, o seu artigo 82º (parágrafo segundo) e o artigo 82º da lei paraguaia afirmam que essa razão pode ser suficiente para a não expulsão de um estrangeiro, ou seja, possuir um cônjuge ou filhos do novo país. A única menção feita pela lei brasileira é a do artigo 4º, de que o visto poderá ser concedido aos dependentes legais do migrante, mas observando os pontos aqui citados, vê-se que essa possibilidade possui diversas controvérsias.

Comparando então, a lei argentina está, mais uma vez, à frente das demais, porém dessa vez acompanhada pela paraguaia. As duas possuem mais artigos dedicados não só ao tema da reunificação familiar, como principalmente à priorização da mesma em detrimento a diversos pontos como, por exemplo, aos procedimentos padrões de impedimento de entrada ou aquisição de visto. A lei uruguaia só possui um artigo dedicado a isso, mas que já é suficiente para poder-se dizer que ela preza pela reunificação familiar. E, enquanto isso, o Brasil parece estar andando no sentido oposto, pois tira a prioridade de manter o núcleo familiar unido para satisfazer procedimentos do Estado em muitos momentos, reafirmando seu caráter securitário e nacionalista, enquanto em outros mostra a possibilidade de manter esse núcleo junto em meio a tantas controvérsias.

Outro item relevante a ser citado nesse espaço é o tema da expulsão coletiva. Nem todas as leis tocam nesse assunto, e as que o fazem se colocam totalmente contra. O artigo 56º da lei uruguaia diz que fica proibida a expulsão coletiva de migrantes, enquanto o artigo 66º da lei argentina o reafirma e acrescenta que cada caso será avaliado individualmente. Esse posicionamento é de extrema importância para os indivíduos em mobilidade transnacional, pois lhes dá não só a segurança de ingressar ao país, mas também de poder manter o vínculo com o seu núcleo familiar e também de associar-se a outras pessoas nas mesmas condições para apoio mútuo.

Continuando a linha de manter o vínculo com o que já é mais comum para o migrante, além do núcleo familiar, estaria o vínculo com sua própria cultura e seu país de origem. Porém, nesse ponto há um desfalque no incentivo das leis migratórias. A única que aborda tal tema é a

uruguaia, mostrando-se assim à frente das demais leis do Mercosul, por reconhecer que os aspectos culturais são importantíssimos para a adaptação local. O artigo 14º então destaca que “o Estado velará pelo respeito da identidade cultural das pessoas migrantes e de seus familiares, e fomentará que estas mantenham vínculos com seus Estados de origem.” (CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY; SENADO, 2008, p. 2, Tradução Nossa)<sup>24</sup>.

Além da importância do vínculo familiar e com o país de origem, iniciativas de fomento à integração dos migrantes no país de destino são cruciais para uma adaptação correta e ganhos para ambos os lados. Seguindo esse raciocínio, a Argentina demonstra saber dessa importância e traz muitos artigos sobre esse aspecto em sua lei, sendo a mais completa dentre as quatro em mais um quesito. No artigo 3º, estão como objetivos de lei: contribuir para o enriquecimento e fortalecimento do tecido cultural e social do país; promover a integração na sociedade argentina dos residentes permanentes; e promover a inserção e integração laboral dos imigrantes que residam de forma legal, para o melhor aproveitamento de suas capacidades pessoais e laborais, a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país (CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA; SENADO, 2004, p. 2). Destrinchando o objetivo, o artigo 14º diz que todas as jurisdições incentivarão iniciativas de integração na comunidade que residam, como cursos de idioma, eventos culturais, entre outros, tema também presente no artigo 13º uruguaio. Quase conjuntamente também está o artigo 142º da lei paraguaia que, no item 22, coloca como uma das obrigações da Direção Nacional de Migrações praticar estudos em matéria de integração dos estrangeiros ao meio nacional, inclusive fazendo isso em parceria também com organismos internacionais (artigo 92º). Aprofundando ainda mais, as Repúblicas Argentina (artigo 11º) e Uruguaia (artigo 13º) facilitam a consulta ou participação dos migrantes nas decisões da vida pública, principalmente das comunidades onde residam, o que vai totalmente de encontro com o artigo 107º da lei brasileira, que proíbe qualquer participação na vida política. Os poderes públicos argentinos também fomentarão o movimento associativo entre os migrantes e apoiarão sindicatos e outras organizações a favorecerem sua integração social, como afirma o artigo 106º. É importante aqui ressaltar a diferença entre a linguagem utilizada na lei argentina e na brasileira, pois nessa última consta-se no artigo 108º que é lícito aos estrangeiros associarem-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, e não fomentado ou incentivado. Inclusive, o artigo

---

<sup>24</sup> “El Estado velará por el respeto de la identidad cultural de las personas migrantes y de sus familiares y fomentará que éstas mantengan vínculos con sus Estados de origen.”

110º afirma que o Ministro da Justiça poderá até impedir a realização de eventos (ainda que artísticos) por parte dos estrangeiros, sempre que considerar conveniente. De qualquer forma, a legislação migratória argentina também deixa claro no artigo 125º que nada dito anteriormente exclui a obrigação dos estrangeiros de cumprir com a legislação nacional e respeitar a identidade cultural dos argentinos.

Falando a nível de análise, o padrão se repete dentro do item 2.4. A lei argentina mostra-se novamente mais abrangente no quesito do vínculo com o país de destino, sendo bem amparada pelas leis uruguaia e paraguaia. Tais leis mostram então como atitudes estatais de inclusão e integração são importantes para que migrantes e nacionais vivam em harmonia dentro de um mesmo território. A legislação migratória brasileira, seguindo o mesmo padrão, mostra-se em desacordo com as demais, focando demasiadamente no interesse do Estado e não no que o indivíduo possa ter.

## 2.6. PADRÕES MÍNIMOS INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO REGIONAL

A presença de artigos que cite a importância de tratados internacionais e o respeito ao Direito Internacional, em se tratando de um tema transnacional como o movimento migratório, é essencial para observar-se o quão alinhadas internacionalmente as legislações migratórias estão e o quanto realmente mostram-se abertas a tomar decisões pautadas no universalismo e nos Padrões Mínimos Internacionais (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011). Além disso, é interessante também observar o que tais leis já possuem registrado em relação à cooperação com outros países no quesito migrações.

Analisando primeiramente as leis no quesito de presença ou não de artigos que demonstrem a importância e o papel dos tratados internacionais assinados, tem-se Uruguai (artigo 6º) e Argentina (artigo 12º) em destaque com um artigo em cada lei direcionado somente para tal reconhecimento. “O Estado cumprirá tudo o que for estabelecido nas convenções internacionais e em todas as outras que estabeleçam direitos e obrigações dos migrantes, que tenham sido devidamente ratificadas.” (CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA; SENADO, 2004, p. 4, Tradução Nossa)<sup>25</sup>. Tais leis possuem outros artigos específicos que fazem referência ao cumprimento de tratados internacionais. No caso do Uruguai, o artigo 45º trata especialmente de razões para a recusa do ingresso de um migrante no país, e a letra B do

---

<sup>25</sup> “El Estado cumplirá todo lo establecido en las convenciones internacionales y todas otras que establezcan derechos y obligaciones de los migrantes, que hubiesen sido debidamente ratificadas.”

mesmo deixa claro que serão recusados todos aqueles indivíduos que já tiverem participado de atos que violem os Direitos Humanos como, por exemplo, genocídio, crimes de guerra ou contra a humanidade, estabelecidos nos instrumentos internacionais ratificados pelo país. Nessa mesma linha, o artigo 47º revela que são passíveis de cancelamento da sua residência todos aqueles que já tenham praticado atos de terrorismo ou outros que violem os Direitos Humanos igualmente estabelecidos nos instrumentos internacionais ratificados pelo Uruguai. A letra F do artigo 45º especifica a importância do Regulamento Sanitário Internacional vigente. A lei argentina possui o parágrafo inteiro do artigo 3º, letra A, só para colocar como parte do objetivo da lei o cumprimento dos compromissos internacionais da República Argentina em matéria de Direitos Humanos, integração e mobilidade dos migrantes. O país disponibiliza o artigo 28º para informar que todos os estrangeiros incluídos em acordos ou convênios de migrações que a Argentina tenha ratificado serão regidos por eles e pela legislação migratória argentina. Nesse quesito o Paraguai já se mostra menos suscetível aos Padrões Mínimos Internacionais como as duas leis anteriormente citadas são, estando um passo à trás no sentido de não colocar artigos específicos para mostrar os tratados internacionais como referência para todas as questões que envolvam direitos humanos e dos migrantes. De qualquer forma, ao menos o artigo 27º revela que os refugiados e os asilados políticos serão regidos pelos acordos firmados pela República Paraguai, e no artigo 55º se verificam menções de que os acordos internacionais muitas vezes regulamentam exceções aos requisitos para vistos e ingresso ao país. E a lei brasileira, mais uma vez em desacordo com as demais, não cita em nenhum momento a relevância dos tratados de caráter internacional que ratifique. Só faz duas pequenas observações ao longo da lei, nos artigos 10º e 130º, em que diz que é dispensável um acordo internacional quando os países concordam bilateralmente em manter a reciprocidade de tratamento aos nacionais brasileiros, em se tratando especificamente da dispensa recíproca de vistos, mas que o Poder Executivo fica autorizado a firmá-los, respeitando a conveniência e os interesses nacionais.

De forma sucinta, é importante lembrar a relevância das leis migratórias nacionais mostrarem-se de acordo e em respeito aos tratados internacionais firmados por seus Estados, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 2016), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990), Constituição da Organização Internacional para Migrações (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2015) e Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2015) pois, em

alguns casos, garantem mais direitos que as políticas estatais. Dessa maneira, é possível concluir que as leis uruguaia e argentina estão em acordo entre si e reconhecem a necessidade de estarem em acordo também com as leis internacionais que regem os direitos humanos e, mais especificamente, dos migrantes, e cumpri-las. O Paraguai não fica muito longe, pois explicita, pelo menos, que os asilados políticos e os refugiados serão regulamentados pelas disposições internacionais, ainda que falte abranger tal reconhecimento para todo e qualquer migrante. O Brasil, porém, mantém a sua linha dos itens anteriores desse capítulo e encontra-se, mais uma vez, fora dos padrões encontrados nas demais leis migratórias dos países do Mercosul. Isso porque a lei não ressalta em nenhum momento o fato de o país dar importância ao que os tratados internacionais dizem, mantendo a postura fechada de só seguir o que é bom para o interesse nacional, revelando aí sua posição perante a universalidade da garantia de direitos dos migrantes.

Agora classificando as leis quanto à presença ou ausência de artigos que mencionem o respeito ao Direito Internacional e aos Direitos Humanos, tem-se alguma diferença se comparado ao tema de referência aos acordos internacionais ratificados. Dentre as quatro leis estudadas, a uruguaia é a única que dispõe de um artigo especificamente para isso, sendo ele o artigo 83º, que diz que

As disposições da presente lei, no que se refere à admissão, ingresso e permanência das pessoas estrangeiras no território nacional, deverão interpretar-se e aplicar-se de modo compatível ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados [...]. (CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY; SENADO, 2008, p. 13, Tradução Nossa)<sup>26</sup>.

Mas a lei argentina não se mostra tão menos inclusiva, pois mesmo não explicitando a importância do Direito Internacional em um artigo só para isso, ao longo do texto este ponto é mencionado. Já no início demonstra, como um dos objetivos da lei, a promoção da ordem internacional e da justiça no artigo 3º letra J. Também coloca, no artigo 4º, o direito à migração como essencial e inalienável ao ser humano, colocando em cima da República da Argentina a responsabilidade de garantir tal direito com base nos princípios de igualdade e universalidade.

Observando de forma mais implícita, é possível ver nas entrelinhas que quando a lei aborda a questão do respeito ao refúgio e ao asilo, também pode-se considerar uma alusão ao que é

---

<sup>26</sup> “Las disposiciones de la presente ley en lo que refiere a la admisión, ingreso y permanencia de las personas extranjeras al territorio nacional, deberán interpretarse y aplicarse de modo compatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados [...]”

imposto pelo Direito Internacional e os Direitos Humanos. Dessa maneira, a lei argentina apresenta-se mais uma vez presente com o seu artigo 23º, letra K, que prevê que aqueles indivíduos que sejam reconhecidos como refugiados ou asilados pelo país, ganharão autorização para residir temporariamente, e a sua permanência pode se estender de acordo com a necessidade que a autoridade de aplicação observe. E a lei uruguaia, com o último parágrafo do seu artigo 45º, também alega que toda pessoa que solicite refúgio ao país não poderá ser impedida de ingressar, independente de possuir os requisitos necessários como, por exemplo, os documentos corretos. É interessante ressaltar que tal lei também afirma poder liberar aqueles que sejam refugiados de taxas administrativas dos trâmites (artigo 70º), pensando ainda mais bem-estar do migrante. De forma pontual, a lei brasileira aparece nesse quesito, pois o seu artigo 28º explicita claramente que aqueles admitidos na condição de asilado político ficarão sujeitos aos deveres que lhes forem impostos pelo Direito Internacional, em conjunto com a legislação vigente do país.

Se analisando o mesmo ponto da presença do Direito Internacional nas leis, só que de uma forma ainda menos explícita, como as menções às questões humanitárias, ainda pode-se extrair mais de cada uma. As leis uruguaia (artigo 44º) e argentina (artigo 34º) possuem praticamente a mesma mensagem escrita em cada uma das leis, a qual informa que se poderá autorizar o ingresso de pessoas que não cumpram os requisitos estabelecidos quando se tratar de casos que envolvam índole humanitária, interesse público ou o cumprimento de compromissos internacionais adquiridos pelo país. O artigo 23º, letra M, da argentina complementa, afirmando que os estrangeiros também podem receber tratamento especial quando estejam sob a condição de razões humanitárias. Se observar-se também pela ótica do combate aos males internacionais, que abrangem a comunidade internacional como um todo, ainda há o artigo 3º, letra K, da lei argentina para servir de exemplo aos demais, que prevê que um dos objetivos da lei é “promover o intercâmbio de informação no âmbito internacional e a assistência técnica e capacitação dos recursos humanos, para prevenir e combater de forma eficaz a delinquência organizada transnacional.” (CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA; SENADO, 2004, p. 2, Tradução Nossa)<sup>27</sup>.

É possível, então, observar que também quando se trata da presença do Direito Internacional e dos Direitos Humanos nas leis, Argentina e Uruguai estão à frente dos outros países. Possuem artigos explícitos para o reconhecimento da importância do Direito

---

<sup>27</sup> “Promover el intercambio de información en el ámbito internacional, y la asistencia técnica y capacitación de los recursos humanos, para prevenir y combatir eficazmente a la delincuencia organizada transnacional.”

Internacional, além de terem artigos falando sobre responsabilidades humanitárias e até especificamente de refugiados. Isso demonstra um enorme comprometimento com a comunidade internacional e, sendo assim, com as pessoas migrantes que cheguem até tais países, dando a ênfase citada pela Escola Inglesa no Direito Internacional e na construção de regras que fortaleçam a cooperação. Em contrapartida, o Brasil deixa sua pequena marca quando assume que os asilados serão regidos pelas leis internacionais; o Paraguai não foi citado durante toda a análise desse quesito, pois sua lei não traz nada além da responsabilidade perante acordos internacionais quanto aos refugiados e asilados, que já foi assinalada anteriormente.

Buscando pelo tema da cooperação regional nas legislações migratórias estudadas, é possível identificar uma dicotomia real que divide as leis da seguinte forma: Argentina e Uruguai com objetivos claros de cooperação em blocos regionais, enquanto Paraguai e Brasil só mencionam algo sobre migração sazonal de fronteira. Abordando primeiramente o primeiro bloco de países, a Argentina se destaca ainda mais que o Uruguai. Enquanto o Uruguai possui o último parágrafo do artigo 34º para explicitar que os cidadãos dos Estados Membros e dos Estados Associados do Mercosul receberão a categoria de residente temporário, a Argentina também dedica a letra L do seu artigo 23º para dizer o mesmo sobre Estados Parte do Mercosul, Chile e Bolívia. Só que, além disso, essa última lei ainda cita no artigo 28º que existe a possibilidade de o Estado assinar acordos bilaterais para assuntos específicos, como a migração laboral fronteiriça, e mais: existem diferentes regimes de tratamento entre os países que, com a Argentina, são parte de uma região, pois prioriza-se alcançar o objetivo final de circulação de pessoas dentro do Mercosul. Mas deixa claro que nada disso tirará o princípio de igualdade de tratamento entre todos os migrantes. Nas leis brasileira (artigo 21º) e paraguaia (artigo 124º), o mais perto da ideia de cooperação regional que foi encontrado é a questão da migração fronteiriça, correlacionada com a migração circular (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2011). Ou seja, ao natural do país limítrofe, que cruze as fronteiras para trabalho (ou também para estudo, no caso do Brasil), será permitida a entrada no país. No Brasil isso acontecerá mediante a apresentação de um documento de identidade enquanto, no Paraguai, só após a autorização da Direção Geral de Migrações. E, em ambos os países, lhes serão fornecidos documentos como de trânsito e Carteira de Trabalho.

Dessa forma, é possível observar que dentre as leis migratórias dos países do Mercosul existem uma grande diferença, pois metade das leis já exibe artigos pontuais referentes aos migrantes provindos dos países dos Estados Membros e Associados do bloco, enquanto a outra metade só cita a possibilidade de migração fronteiriça. Essa lacuna pode ser explicada,

primeiramente, pelo padrão que esse trabalho vem mostrando, de que os países Uruguai e Argentina possuem leis mais abertas, o que pode ser consequência das suas datas de promulgação. Tal razão explicaria também esse tópico, pois se o tratado marco do bloco em relação à livre circulação de pessoas, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, só nasce em 2002, somente as leis reformuladas posteriormente a esse ano poderiam adotá-lo como nova política.

## 2.7. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

De uma forma geral, o objetivo específico desse capítulo 2 é a descoberta da desenvoltura de cada Estado em relação a cada um dos tópicos citados. Então analisar, objetivamente, a presença de cada item nas leis e de que forma os países se posicionam sobre cada um deles. Ou seja, o resultado disso possui caráter quantitativo, de alusão ou não da temática numa determinada legislação, e também qualitativo, dissertando sobre de que forma o artigo coloca tal tópico, colocando a pessoa migrante como prioridade central ou não.

Quantitativamente falando, os resultados obtidos estão colocados em tabelas de três formas diferentes (Tabela 2; Tabela 3; Tabela 4). Primeiramente são apresentados em relação à presença de cada pequena unidade na lei, em seguida é fornecida a quantidade de artigos direcionada a cada pequena unidade do tópico e, por último, quantos desses artigos se posicionam a favor da vida da pessoa migrante. Todos os resultados foram alocados em ordem decrescente da esquerda para a direita. A Tabela 1 é colocada aqui muito mais como um local de coleta de dados para serem correlacionados com os que serão apresentados a seguir, do que uma comparação propriamente dita. De qualquer forma, nela estão informações básicas sobre as quatro leis estudadas.

Tabela 1 - Informações gerais sobre cada uma das leis

<b>PAÍS</b>	<b>SANCIONADA</b>	<b>N. PÁGINAS</b>	<b>N. ARTIGOS</b>
Uruguai	2007	13	84
Argentina	2003	29	126
Paraguai	1996	34	155
Brasil	1980	22	141

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dela vê-se que as leis sancionadas a mais tempo são a paraguaia e a brasileira, datadas ainda do século XX. É possível observar também que a lei uruguaia é a menor de todas

com grande distância, e ainda assim é a mais atual. Fica então o paradoxo de ela ter sido sancionada na atualidade, podendo ter mais temas diversos do que as outras, e ainda assim ser a que possui menos páginas e artigos.

Tabela 2 - Presença ou não das pequenas unidades em cada lei

<b>TÓPICOS</b>	<b>PEQUENAS UNIDADES</b>	<b>URUGUAI</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>PARAGUAI</b>
<b>Aplicação da lei</b>	Terminologia sobre objeto da lei	X	X	X	X
	Órgão responsável pela aplicação	X	X	X	X
<b>Acesso à informação e seus desdobramentos</b>	Direito do migrante à informação	X	X		X
	Migração irregular	X	X	X	X
<b>Tratamento do migrante perante os nacionais</b>	Não discriminação de direitos	X	X	X	X
	Cumprimentos das mesmas obrigações	X	X	X	X
<b>Direitos do migrante frente aos interesses nacionais</b>	Poder ilimitado do Estado	X		X	
	Direitos dos migrantes em detrimento do interesse nacional	X	X	X	
	Necessidade de mão-de-obra			X	X
	Necessidades demográficas				X
	Direito inquestionável à saúde		X	X	X
<b>Importância dos vínculos</b>	Reunificação familiar	X	X	X	X
	Expulsão coletiva	X	X		
	Vínculo com o país de origem	X			
	Integração no país receptor	X	X	X	X
<b>Padrões Mínimos Internacionais e cooperação regional</b>	Garantia dos tratados internacionais	X	X	X	X
	Relevância do DI e DH	X	X		
	Refúgio ou asilo	X	X	X	
	Questões humanitárias	X	X		
	Cooperação regional	X	X		
	Migração fronteiriça			X	X
<b>Valor abordado do total:</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>13</b>
<b>Porcentagem do total:</b>	<b>100%</b>	<b>80,95%</b>	<b>76,19%</b>	<b>66,67%</b>	<b>61,90%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor segundo modelo de Boolean (LANDMAN, 2000, p. 80).

A partir dessa tabela é possível identificar que, de forma geral, a quantidade de assuntos abordados em cada lei não é ruim, pois todas abordam acima de 60% dos itens das pequenas

unidades. Há uma clara diferença entre os dois primeiros e os dois últimos países assim classificados. Os dois países em primeiro lugar, Uruguai e Argentina, são os que possuem as leis migratórias mais recentemente promulgadas, podendo-se fazer uma correlação direta entre a atualidade da lei e a maior possibilidade de abranger mais assuntos diferentes, de acordo com a história e as necessidades do mundo, que vão mudando com o tempo.

Tabela 3 - Quantidade de artigos direcionados a cada uma das pequenas unidades, por lei

<b>TÓPICOS</b>	<b>PEQUENAS UNIDADES</b>	<b>URUGUAI</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>PARAGUAI</b>
<b>Aplicação da lei</b>	Terminologia sobre objeto da lei	1	1	1	1
	Órgão responsável pela aplicação	5	3	3	4
<b>Acesso à informação e seus desdobramentos</b>	Direito do migrante à informação	2	4	-	1
	Migração irregular	5	7	5	3
<b>Tratamento do migrante perante os nacionais</b>	Não discriminação de direitos	5	3	2	1
	Cumprimentos das mesmas obrigações	1	2	1	1
<b>Direitos do migrante frente aos interesses nacionais</b>	Poder ilimitado do Estado	1	-	2	-
	Direitos dos migrantes em detrimento do interesse nacional	2	2	2	-
	Necessidade de mão-de-obra	-	-	2	1
	Necessidades demográficas	-	-	-	1
	Direito inquestionável à saúde	-	1	1	4
<b>Importância dos vínculos</b>	Reunificação familiar	1	5	4	3
	Expulsão coletiva	1	1	-	-
	Vínculo com o país de origem	1	-	-	-
	Integração no país receptor	1	5	3	2
<b>Padrões Mínimos Internacionais e cooperação regional</b>	Garantia dos tratados internacionais	4	3	2	2
	Relevância do DI e DH	1	2	-	-
	Refúgio ou asilo	2	1	1	-
	Questões humanitárias	1	3	-	-
	Cooperação regional	1	2	-	-
	Migração fronteiriça	-	-	1	1
<b>Valor total de artigos dedicados aos temas, por lei:</b>		<b>35</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>25</b>
<b>Porcentagem dedicada do total de artigos de cada lei:</b>		<b>41,66%</b>	<b>35,71%</b>	<b>21,27%</b>	<b>16,12%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor segundo modelo de Boolean (LANDMAN, 2000, p. 80).

Nessa tabela é possível verificar que a ordem dos países mudou, pois agora estão expostos não só quanto à presença ou não de artigos em sua lei que contemplassem as pequenas unidades, mas também quanto a quantidade deles dedicada a cada um dos tópicos. A mudança coloca a Argentina com maior distância dos outros, e isso pode ser explicado pelo fato de sua lei ser uma das mais novas, atrelado ao tamanho da mesma, sendo a maior em número de artigos e páginas, dentre as duas mais atuais.

Tabela 4 - Quantidade de artigos se colocando a favor da pessoa migrante

TÓPICOS	PEQUENAS UNIDADES	URUGUAI		ARGENTINA		PARAGUAI		BRASIL	
		A favor	Não	A favor	Não	A favor	Não	A favor	Não
Aplicação da lei	Terminologia sobre objeto da lei	1	-	1	-	-	1	-	1
	Órgão responsável pela aplicação	5	-	2	1	4	-	3	-
Acesso à informação e seus desdobramentos	Direito do migrante à informação	2	-	4	-	1	-	-	-
	Migração irregular	4	1	4	3	-	3	-	5
Tratamento do migrante perante os nacionais	Não discriminação de direitos	5	-	3	-	1	-	2	-
	Cumprimentos das mesmas obrigações	1	-	2	-	1	-	1	-
Direitos do migrante frente aos interesses nacionais	Poder ilimitado do Estado	-	1	-	-	-	-	-	2
	Direitos dos migrantes em detrimento do interesse nacional	1	1	2	-	-	-	-	2
	Necessidade de mão-de-obra	-	-	-	-	-	1	-	2
	Necessidades demográficas	-	-	-	-	-	1	-	-
	Direito inquestionável à saúde	-	-	1	-	-	4	-	1
Importância dos vínculos	Reunificação familiar	1	-	5	-	3	-	2	2
	Expulsão coletiva	1	-	1	-	-	-	-	-
	Vínculo com o país de origem	1	-	-	-	-	-	-	-
	Integração no país receptor	1	-	5	-	2	-	0,5	2,5
Padrões Mínimos Internacionais e cooperação regional	Garantia dos tratados internacionais	4	-	3	-	2	-	-	2
	Relevância do DI e DH	1	-	2	-	-	-	-	-
	Refúgio ou asilo	2	-	1	-	-	-	1	-
	Questões humanitárias	1	-	3	-	-	-	-	-
	Cooperação regional	1	-	2	-	-	-	-	-
	Migração fronteiriça	-	-	-	-	1	-	1	-
Valor total de artigos a favor ou não do migrante:		32	3	41	4	15	10	10,5	19,5
		91,4%	8,6%	91,1%	8,9%	60%	40%	35%	65%

Fonte: Elaborada pelo autor segundo modelo de Boolean (LANDMAN, 2000, p. 80).

Na última das tabelas é de extrema importância notar como o padrão que vinha sendo seguido por Brasil e Paraguai muda. Isso se dá por conta de o tema de avaliação dessa tabela ser a quantidade de artigos, que cada lei direciona, a favor ou não da pessoa migrante. Ou seja, ainda que o Brasil tenha demonstrado nas tabelas anteriores que possui tais temas em sua lei e quantos artigos direciona para eles, perde a credibilidade se colocado de forma a entender como

o país se posiciona para com o migrante. Se, de todas as leis, a brasileira é a única que direciona mais artigos a favor do próprio Estado e não do migrante, ela coloca-se fora do padrão dos países membros do Mercosul de prezar pelo lado do migrante em detrimento dos interesses do Estado, ainda que de formas diferentes. O posicionamento das leis dos outros países demonstra aceitação de que o migrante é o objeto em situação delicada e fora da sua zona de conforto, então deve oferecer um aparato para que ele consiga, mediante seu processo migratório, ter leis para basear-se a caminho da busca por uma melhor qualidade de vida.

Agora, avaliando qualitativamente de forma mais detalhada o conteúdo das tabelas, verifica-se cada um dos grandes tópicos. No primeiro deles, de “aplicação da lei”, os pontos analisados conseguem mostrar de que forma o Estado enxerga o migrante, e também insinuar se a figura estatal se importa em ter uma lei bem definida quanto a responsáveis e seus deveres, que sirva de amparo aos migrantes sempre que necessário. É possível então observar uma correlação direta entre o grau de abertura e modernidade de uma lei com a forma pela qual a mesma identifica o imigrante. Isso pode ser observado principalmente na lei uruguaia, que é a única que ressalta o lado humano ao identificar o objeto como “pessoa migrante” e por descentralizar o poder de aplicação da lei em mais de uma entidade, além de dar voz a quem realmente acompanha o desafio dos migrantes de perto, as organizações sociais.

Analisando o item do “acesso à informação e seus desdobramentos”, tem-se o entendimento de se o Estado está disposto a fornecer o que é necessário ao migrante, para que ele não encontre problemas para se regularizar e o país mantenha-se o mais transparente possível quanto a isso. Se o país não o faz, talvez signifique que ele não sinta o quanto isso pode afetar negativamente a vida de um estrangeiro, já que o órgão federal não é afetado, sem preocupação para regulamentá-lo. Em relação a isso, as leis uruguaia, argentina e paraguaia mostram-se preocupadas o suficiente com o assunto para deixar clara a sua obrigação sobre a disponibilidade de informações. As duas primeiras citadas também tomam a frente na questão da migração irregular, trazendo não só como os outros países penalidades para os fora da lei, mas também políticas de inclusão independentemente da situação regulatória.

O tópico de “tratamento do migrante perante os nacionais” demonstra os níveis de importância e acolhimento dados ao não-cidadão. Todas as leis caminham no sentido certo dessa vez, sendo Uruguai e Argentina ainda mais desenvolvidos. Só dessa forma o estrangeiro pode sentir-se seguro e amparado pela lei, sem discriminação por ser de outra nacionalidade, o que o encoraja a buscar os serviços que o Estado possa lhe proporcionar, como educação, saúde, moradia.

O item de “direitos do migrante frente aos interesses nacionais” tem como ideia central classificar os países quanto a busca por um ambiente em que os migrantes se sintam não só em pé de igualdade com os locais, mas também com segurança suficiente de que o Estado busca honrar com o oferecido a eles, e não só buscar beneficiar a si próprio. As leis paraguaia e brasileira deixam a desejar ao criar muitas exceções em que o Estado possui poder ilimitado de barrar a entrada de migrante ou mesmo expulsá-los, enquanto as leis uruguaia e argentina estão ao lado do não-cidadão.

A questão da “importância dos vínculos” entra mais à fundo no que é levado em conta pelo migrante para o bom desenvolvimento do seu processo migratório. Em se tratando da reunificação familiar, o único que não garante isso ao migrante na sua lei é o Brasil que, junto ao Paraguai também não deixa clara a proibição da expulsão coletiva. Além disso, outra coisa importante para a pessoa que migra é o respeito e o fomento ao vínculo com seu país de origem, tema garantido somente pela lei uruguaia. Por fim, atitudes estatais de inclusão e integração também são importantes para que nacionais e não-nacionais vivam em acordo dentro de um mesmo território, e todas as leis lhes oferecem isso, exceto a brasileira.

No tópico de Padrões Mínimos Internacionais entende-se que o reconhecimento da relevância deles, por parte da lei, é importante para que não-nacionais se beneficiem de um grupo de direitos diretamente determinados pelo direito internacional, independentemente do estabelecido internamente pelo Estado em que se encontrem. Nesse sentido, mais uma vez as leis uruguaia e argentina lideram ao reconhecerem a necessidade de estarem em acordo com as leis internacionais que regem os direitos dos indivíduos, conseqüentemente, dos migrantes também.

Ao final está a cooperação regional, que é claramente o objetivo da monografia, e ver o que já existe de forma explícita nessas leis é interessante para medir o quão atualizadas elas estão em relação às necessidades do mundo globalizado e interdependente de hoje. No caso, somente as leis uruguaia e argentina possuem isso descrito em seus documentos, posicionando as leis mais antigas, de certa forma, como marginalizadas nesse quesito. Porém, não menos importante, essas citam migração de fronteira e o que é proporcionado a essas pessoas.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como principal objetivo classificar os Estados parte do Mercosul quanto ao seu envolvimento num possível diálogo regional na temática da imigração, através, principalmente, da análise de suas leis migratórias. Como hipótese inicial considerou-se que os Estados membro do Mercosul ainda não possuiriam muitas medidas em suas leis migratórias internas que fossem comuns a todos, afim de afirmar que existe um princípio de cooperação regional, porém que deveriam existir alguns poucos elementos em comum que representassem o início de um diálogo entre os países do principal bloco econômico da América do Sul. Os resultados disso são expostos aqui combinando dados quantitativos e qualitativos.

Da Tabela 4, é possível inferir se, de forma geral, existem itens em que todos os países convergem numa mesma posição, o que indicaria um princípio de cooperação, como destacado no problema de pesquisa. A partir disso é possível observar que somente no tópico de tratamento do migrante perante os nacionais, em se tratando da não discriminação de direitos em comparação com os dos nacionais, e no sentido de existir a obrigação de todos igualmente de cumprir com as leis nacionais, todos os países posicionam-se da mesma forma, ou seja, a favor do migrante, sem nenhum artigo que coloque uma objeção. Em nenhuma das outras 19 unidades pequenas de análise isso acontece, pois sempre há algum país que exponha um posicionamento em prol dos interesses do Estado e seu poder ilimitado, o que não favorece em nada uma cooperação entre os mesmos, e nem mesmo o processo do migrante, que pode ficar marginalizado. Infelizmente, o país que mais possui esse tipo de posicionamento securitário é o Brasil, com 65% dos artigos selecionados favorecendo sua soberania em detrimento do migrante, pessoa física.

Ademais, é possível notar que o Uruguai se destaca em todas as tabelas. Desde a Tabela 1 já mostra possuir uma lei mais otimizada, ou seja, menor em extensão, apesar de ser mais nova. Logo em complemento a isso, a Tabela 2 mostra que, ainda assim, é a lei que possui maior porcentagem quanto ao registro dos tópicos escolhidos para análise por esse trabalho, demonstrando a grande amplitude de assuntos tratados em suas 13 páginas. Dando continuidade, a Tabela 3 explicita que tal país também supera os outros na porcentagem de quantos artigos estão envolvidos nos tópicos eleitos para estudo, dentro do total da lei. E a Tabela 4 mostra uma pequena, mas real, vantagem do Uruguai perante a Argentina também na porcentagem de artigos selecionados que se colocam a favor do migrante. Como já era de se esperar, a lei Argentina fica em segundo lugar no quesito de abertura e aparato para o diálogo

regional, pois se mostra bem pouco atrás do Uruguai em todas as tabelas. Seguindo a linha de que as datas de sancionadas as leis mostram-se cada vez mais relacionadas aos resultados obtidos nessa análise comparativa, o Paraguai classifica-se em terceiro lugar no ranking, pois apesar de ficar um pouco atrás do Brasil nas Tabelas 2 e 3 de classificação, o resultado da Tabela 4 tem mais peso para a avaliação e nela o Brasil se desloca para último lugar, por não colocar o migrante como o centro da lei. Pois, de que adiantaria ter muitos artigos falando de todos os tópicos selecionados, se todos eles fossem só explicando como tudo isso acontece em função do interesse do Estado e não do migrante. E, infelizmente, essa é a tradução do que acontece com a lei brasileira. Ela é a segunda mais extensa, porém durante toda a leitura da mesma é possível identificar vestígios de que a época em que foi sancionada, durante o período da ditadura militar, impactou sua legislação e ela é majoritariamente nacionalista e protecionista, tornando-se a lei estudada menos focada no indivíduo e mais direcionada a fazer o que for melhor para o Estado. Daí já é possível concluir-se que ela não poderá servir de amparo para nenhum caso de abuso de autoridade, ficando o migrante a mercê do interesse do Estado.

Como mostrou essa pesquisa, o momento ainda não é muito favorável para afirmar-se veementemente que se iniciou um processo de cooperação regional com os países do Mercosul. É possível, no entanto, observar claramente que uma evolução vem sendo feita com o passar dos anos e acreditar que uma semente para tal fim já foi plantada, com o início de um diálogo entre as legislações migratórias. Vê-se que as leis mais recentemente promulgadas e sancionadas já trazem o migrante para o foco das mesmas, de forma que, se isso passar a ser recorrente, as políticas migratórias nacionais não terão muitas divergências, pois estarão lutando igualmente pelos direitos daqueles em mobilidade internacional. E, como no continente sul-americano as tendências políticas vem como ondas, felizmente até o país destacado como mais retrógrado nesse trabalho já possui um projeto para a reformulação da lei de migração brasileira, deixando claro que o futuro do tema na América do Sul se mostra promissor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMATO NETO, João; OLAVE, Maria Elena León. Redes de Cooperação Produtiva: Uma estratégia de competitividade e sobrevivência para pequenas e médias empresas. **Gestão e Produção**, São Paulo, v. 8, n. 3, p.289-303, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v8n3/v8n3a06>>. Acesso em: 10 out. 2015.

ARMIÑON, Karlos Pérez de. El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. **Revista Cidob D'afers Internacionals**, Barcelona, v. 76, p.59-77, 2007. Disponível em: <<file:///C:/Users/Deborah/Downloads/55707-65257-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana: O prima do Brasil e da integração sulamericana**. 2014. 151 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BARDIN, Laurance. **L'analyse de Contenu**. Paris: Presses Universitaires de France, 1997.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. **Power in Global Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BAVA, Silvio Caccia. **A Esquerda e a Democracia**. 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/editorial.php?edicao=83>>. Acesso em: 16 maio 2016.

BETTS, Alexander. **Global Migration Governance**. New York: Oxford University Press, 2011.

BETTS, Alexander. **Global Migration Governance**. New York: Oxford University Press, 2011 (apud KOSLOWSKI, Rey (Ed.). **Global Mobility Regimes**. New York: Palgrave Macmillan, 2011).

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1876.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. São Paulo: Universidade de Brasília, 2002.

Cámara de Diputados de la Nación Argentina; Senado. **Ley de Migraciones**. 2004. Disponível em: <<http://www.uncu.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/leydemigraciones.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2014.

Cámara de Representantes de la República de Uruguay; Senado. **Ley de Migración**. 2008. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_Migraciones\\_Uruguay.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_Migraciones_Uruguay.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2014.

Congreso de la Nación Paraguaya. **Ley de Migraciones**. 1996. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Paraguay.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Paraguay.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2014.

DE GIORGI, Alessandro. Immigration control, post-Fordism, and less eligibility. **Punishment & Society**, San José, v. 12, n. 2, p.147-167, 2010. Disponível em: <[http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/5670311/Immigration\\_Control\\_\\_post-Fordism\\_and\\_Less\\_Eligibility\\_\\_Punishment\\_\\_Society\\_April\\_2010\\_.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1467608638&Signature=oYO96Sg/VngfLrTO9bunwJzKRJU=&response-content-disposition=inline;filename=Immigration\\_control\\_post-Fordism\\_and\\_les.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/5670311/Immigration_Control__post-Fordism_and_Less_Eligibility__Punishment__Society_April_2010_.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1467608638&Signature=oYO96Sg/VngfLrTO9bunwJzKRJU=&response-content-disposition=inline;filename=Immigration_control_post-Fordism_and_les.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2015.

FIRMEZA, George. **Brasileiros no Exterior**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**.1976. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

GRIMSON, Alejandro. Doce equívocos sobre las migraciones. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 233, p.34-43, maio/jun. 2011.

ILLES, Paulo; VENTURA, Deisy. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? **Le Monde Diplomatique Brasil**. [s.l.]. 01 out. 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em: 15 set. 2015.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. **Global Peace Index**. 2015. Disponível em: <[http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global Peace Index Report 2015\\_0.pdf](http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global Peace Index Report 2015_0.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2015.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Alphabetical list of ILO member countries**.2015. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>>. Acesso em: 10 maio 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **About IOM**.2015. Disponível em: <<http://www.iom.int/about-iom>>. Acesso em: 20 set. 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **International Migration Law N°19 - Migration and the Right to Health: A Review of International Law**. 2009. Disponível em: <[http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_19.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_19.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Key Migration Terms**. 2011. Disponível em: <<http://www.iom.int/key-migration-terms>>. Acesso em: 18 set. 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Member States**. 2015. Disponível em: <<http://www.iom.int/member-states>>. Acesso em: 30 maio 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migration and Families**. 2014. Disponível em: <<http://www.iom.int/idmmigrationandfamilies>>. Acesso em: 26 maio 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **South America**. 2015. Disponível em: <<http://www.iom.int/south-america>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S.. **Power and Interdependency**. Massachusetts: The Mit Press, 1987.

LANDMAN, Todd. **Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction**. New York: Routledge, 2000.

LOMBARDE, Carine Pinto. **O papel da polícia (militar) no Estado democrático de direito: Considerações sobre o Policiamento Comunitário como Estratégia de Prevenção da Violência**. 2014. Disponível em: <[http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2452/TCC\\_FINAL.pdf?sequence=1](http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2452/TCC_FINAL.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 30 maio 2016.

MACHADO, Pedro Brancante; REIS, Rossana Rocha. A "securitização da imigração": Mapa do debate. **Lua Nova**, [s.l.], p.73-104, 2009.

MERCOSUL. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile**. 2009. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-sobre-residencia-para-nacionais-dos-estados-partes-do-mercosul-bolivia-e-chile-dec-no-28-02>>. Acesso em: 30 out. 2014.

MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. New York: Mcgraw-hill/irwin, 1948.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Convenio sobre los trabajadores migrantes**. 1952. Disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C097](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C097) e <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312242:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312242:NO)>. Acesso em: 14 set. 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Lista de los instrumentos por tema y estatus**. Disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12030:0::NO::#Trabajadores\\_migrantes](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12030:0::NO::#Trabajadores_migrantes)>. Acesso em: 14 set. 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Trabajadores Migrantes**. 2015. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang--es/index.htm>>. Acesso em: 15 set. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. 1990. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Convenção-Internacional-para-a-Proteção-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Famílias.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. 1998. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration\\_portuguese.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2015.

OVERMYER-VELÁZQUEZ, Mark; SEPÚLVEDA, Enrique. Global Latin(o) Americanos: Transoceanic Diasporas and Regional Migrations. **Lasa Forum**, [s.l.], v. , n. 4, p.1-3, out. 2015.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: Teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, Campinas, v. 20, n. 57, p.7-24, maio 2006.

PÓVOA NETO, Hélon. **Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia**. Rio de Janeiro, p. 1-27. 2006.

PÓVOA NETO, Hélon. O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos "direitos à mobilidade". **Remhu – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 24, n. 46, p.394-400, 2007.

Presidência do Brasil. **Decreto No 86.715, de 10 de Dezembro de 1981**. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm)>. Acesso em: 03 maio 2016.

Presidência do Brasil. **Lei Nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980**. 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)>. Acesso em: 30 out. 2014.

REVECO, Cristián Doña. Migração internacional e integração regional: o caso da América do Sul. **Pontes**, Genebra, v. 10, n. 10, p.9-12, 2014.

SCHIMITT, Cláudia Job; SCHNEIDER, Sergio. **O uso do método comparativo nas Ciências Sociais**. 1998. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/373.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

SENNETT, Richard. **Juntos**. Rio de Janeiro: Record, 2012.

UNITED NATIONS. **Member States**. 2016. Disponível em: <<http://www.un.org/en/member-states/>>. Acesso em: 30 maio 2016.

UNITED NATION HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. **Status of Ratification - International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families**. 2016. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org/>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

VENTURA, Deisy. Migrar é um direito humano. **Ópera Mundi**. São Paulo. 24 jan. 2014. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opiniaio/33594/migrar+e+um+direito+humano.shtml>>. Acesso em: 11 set. 2015.

VENTURA, Deisy. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique Brasil**. [s.l.]. 07 mar. 2012. Disponível em:  
<<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

VILLA, Rafael Duarte. Segurança internacional: Novos atores e ampliação da agenda. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, [S.l.], v. 34, p.71-86, 1994.

WIGHT, Martin. **A Política de Poder**. São Paulo: Universidade de Brasília, 2002.

WORLD BANK. **GINI index (World Bank estimate)**. 2014. Disponível em:  
<<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/countries/1W?display=map>>. Acesso em:  
20 set. 2015.

WORLD BANK. **International migrant stock, total**. 2012. Disponível em:  
<<http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL/countries/1W-ZJ?display=graph>>.  
Acesso em: 20 set. 2015.

WORLD BANK. **Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate)**. 2013. Disponível em:  
<<http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS/countries/1W?display=graph>>.  
Acesso em: 20 set. 2015.