



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS**



**MICHELLE CAMILLE BARRETO**

**Direitos Humanos, Políticas Públicas e Migrações. Debates internos no  
Mercosul.**

**Human Rights, Public Policies and Migrations. Internal debates in  
Mercosur.**

**LIMEIRA**

**2018**

**MICHELLE CAMILLE BARRETO**

**Direitos Humanos, Políticas Públicas e Migrações. Debates internos no Mercosul.**

**Human Rights, Public Policies and Migrations. Internal debates in Mercosur.**

*Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Mestra em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.*

*Dissertation presented to the Faculty of Applied Sciences of the University of Campinas as part of the requisites required to obtain a Master's Degree in Applied Humanities and Social Sciences.*

*Orientador:* MAURO CARDOSO SIMÕES

*Co-Orientadora:* MILENA PAVAN SERAFIM

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À  
VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO  
DEFENDIDA PELA ALUNA MICHELLE  
CAMILLE BARRETO E ORIENTADA PELO  
PROF. DR. MAURO CARDOSO SIMÕES.

LIMEIRA

2018

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES, 01P-3719/2017

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Faculdade de Ciências Aplicadas  
Renata Eleuterio da Silva - CRB 8/9281

B275d Barreto, Michelle Camille, 1992-  
Direitos humanos, políticas pública e migrações : debates internos no Mercosul / Michelle Camille Barreto. – Limeira, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Mauro Cardoso Simões.  
Coorientador: Milena Pavan Serafim.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas.

1. Direitos fundamentais. 2. Ações governamentais. 3. Integração regional. I. Simões, Mauro Cardoso, 1973-. II. Serafim, Milena Pavan, 1981-. III. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Aplicadas. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Human rights, public policies and migrations : internal debates in Mercosur

**Palavras-chave em inglês:**

Fundamental rights

Government actions

Regional integration

**Área de concentração:** Modernidade e Políticas Públicas

**Titulação:** Mestra em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

**Banca examinadora:**

Mauro Cardoso Simões [Orientador]

Luis Renato Vedovato

Carlos Raul Etulain

Samuel Mendonça

Rafael Costa Freiria

**Data de defesa:** 15-03-2018

**Programa de Pós-Graduação:** Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

## **COMISSÃO EXAMINADORA**

**DEFESA REALIZADA EM 15 DE MARÇO DE 2018.**

**Prof. Dr. Mauro Cardoso Simões (Presidente)**

**Prof. Dr. Carlos Raul Etulain**

**Prof. Dr. Luís Renato Vedovato**

**Prof. Dr. Rafael Costa Freiria**

**Prof. Dr. Samuel Mendonça**

**A ata de defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no processo de vida acadêmica da aluna.**

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho a todos aqueles que têm suas vozes oprimidas, na esperança de que em breve sejamos todos iguais em oportunidades e justiça e que possamos usufruir das liberdades individuais sem desigualdade.*

## **AGRADECIMENTOS**

Sou grata pela orientação do Professor Mauro Cardoso Simões e da Professora Milena Pavan Serafim, que deram o suporte necessário para realização deste trabalho e a amizade na caminhada. Agradeço aos professores presentes na banca de qualificação que contribuíram de forma especial na produção do trabalho final e aos professores da banca de defesa pelas contribuições. Agradeço a CAPES pelo financiamento da pesquisa e pela viabilização da dedicação exclusiva ao mestrado. Agradeço ao Programa de Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas pelo apoio no desenvolvimento do mestrado.

Agradeço principalmente ao meu querido Filipe R. Salvetti Nunes pelo amor e companheirismo nos dias mais atribulados, e pela presença integral em minha vida.

## RESUMO

Os debates internos no Mercosul sobre direitos humanos, políticas públicas e migrações integram o escopo desta pesquisa, que é realizada através da revisão bibliográfica e análise documental. Busca-se a partir da perspectiva interdisciplinar identificar quais são os efeitos dos acordos firmados no Mercosul na definição de políticas públicas de direitos humanos para migrantes. É possível verificar a predominância de fatores econômicos nas relações estabelecidas entre os países integrantes do Mercosul que dificultaram o avanço na proposição e execução de políticas públicas de direitos humanos, mesmo com os acordos internacionais, em destaque, os Acordos de Residência. São diversas as dificuldades enfrentadas pelos migrantes e por isso se justifica o exercício de determinação dos fatores que contribuem a proposição de políticas públicas. Desta maneira, pretende-se contribuir para proposição de novos estudos e ações que promovam a proteção dos direitos humanos.

*Palavras-chave:* Direitos Fundamentais, Ação Governamental, Integração Regional.

## **ABSTRACT**

The internal debates on Mercosur about human rights, public policies and migrations integrate the scope of this research, which is realized a bibliographic review and documental analysis. It is seek from interdisciplinary perspective identify the effects of agreements signed in Mercosur on definition of human rights public policies for migrants. It is possible verify the predominance of economic factor in the relations established between countries members of Mercosur that made it difficult the advance on human rights public policies proposition and execution, even with international agreements, in distinction the Residence Agreements. There are several difficulties faced by migrants and, for this reason, it is justified the exercise on determination of the factors that contribute to the proposition of public policies. In this way, it is intended contribute to proposition of new studies and actions that promotes the human rights protection.

*Keywords:* Fundamental Rights, Government Action; Regional Integration.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACNUR- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ALALC- Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALADI- Associação Latino-Americana de Integração

BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CELADE- Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia

CDHCI- Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante

CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CRPM- Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul

CONARE- Comitê Nacional para os Refugiados

CCMASM- Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais no Mercosul

CSM- Conferência Sul Americana sobre Migrações

CLACSO- Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

CNIg- Conselho Nacional de Imigração

CMC- Conselho do Mercado Comum

CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

FOCEM- Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

GMC- Grupo do Mercado Comum

IMDH- Instituto de Migrações e Direitos Humanos

IPPUR/UFRJ- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

IPPDH- Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos

ISM- Instituto Social do Mercosul

MRE- Ministério das Relações Exteriores

MTPS- Ministério do Trabalho e Previdência Social

MJ- Ministério da Justiça

NAFTA- North American Free Trade Agreement

NEV/USP- Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo

NEPO UNICAMP- Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”

NIEM- Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios

OIT- Organização Internacional do Trabalho

ONU- Organização das Nações Unidas

OACDH- Oficina do Alto Comissariado para Direitos Humanos

OIM- Organização Internacional para Migrações

OEA- Organização dos Estados Americanos

PF- Polícia Federal

PEAS- Plano Estratégico de Ação Social

PICE- Programa de Integração e Cooperação Econômica

UPS- Unidade de Apoio à Participação Social

UIP- União Interparlamentar

UE- União Europeia

SML- Sistema de Pagamentos em Moeda Local

SciELO- Scientific Electronic Library Online

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1. PROCESSOS DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL .....	20
1.1    DESENVOLVIMENTO E GLOBALIZAÇÃO NO MERCOSUL.....	21
1.2    INTEGRAÇÃO RUMO AO MERCOSUL .....	28
CAPÍTULO 2. MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS NO MERCOSUL .....	42
2.1    MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE.....	42
2.2    MIGRAÇÕES DO MERCOSUL E PARA O BRASIL: UMA ANÁLISE DAS NORMAS E ACORDOS .....	47
2.3    DIREITOS HUMANOS: UM PANORAMA DAS NORMAS DE PROTEÇÃO DE MIGRANTES .....	55
2.3.1. Universalidade dos Direitos Humanos .....	56
2.3.2. Documentos Internacionais de Proteção de Direitos Humanos .....	59
CAPÍTULO 3. DEFINIÇÃO DO TEMA NA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	62
3.1.    BRASIL E MERCOSUL MIGRANTE: PENSANDO EM POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS .....	62
3.1.1 <i>Brasil: Política Migratória e Direitos Humanos</i> .....	69
3.1.2 <i>Migrações e direitos no âmbito Estadual.</i> .....	78
3.2.    ATORES ENVOLVIDOS NA PROTEÇÃO DE DIREITOS DOS MIGRANTES .....	85
3.2.1. <i>Governamentais</i> .....	87
3.2.2. <i>Não Governamentais</i> .....	88
3.2.3. <i>Migrantes</i> .....	89
3.3.    NOVA LEI DE MIGRAÇÕES .....	90
CONCLUSÕES.....	93
REFERÊNCIAS .....	94
ANEXOS .....	101

## MEMORIAL: SENTIDO VIVIDO DA INTERDISCIPLINARIDADE

Este memorial não representa o início da história, ele mostra a partir de elementos cronológicos e pessoais a escolha por um posicionamento, uma visão de mundo e uma ação política.

A fonte da interdisciplinaridade nesta dissertação está antes de tudo nas vivências e experiências de uma jovem de 25 anos, que é fruto de uma forma organizativa de um conceito delimitado como sociedade. Aqueles elementos que estão cada vez mais delimitados e especificados, já não servem mais para dizer e explicar o mundo como ele se configura hoje. As compartimentações e as separações estão cada vez mais distanciando os seres humanos das vivências plenas, de sentimentos, de ações, de percepções, de inspirações.

Nesse movimento constante de distanciamento entre indivíduo e ambiente nós nos tornamos pessoas pouco sensíveis aos absurdos do mundo. Na diversidade de culturas, religiões, gostos e opiniões, nos perdemos do que é essencial, do cuidado, do carinho, do zelo pelo seu semelhante. É essa a explicação primordial pela qual me refiro ao tratamento de problemas referentes aos direitos humanos e para isso, em minha sólida percepção, a necessidade de desenvolver políticas públicas é urgente.

Também é urgente dizer que nós somos produtos em um sistema de pessoas que valorizam cada vez mais os bens e riquezas, em detrimento da valorização do natural, do meio ambiente e da simplicidade. Até nossa linguagem se modifica a partir da vontade de um grupo seleto de pessoas no mundo.

E eu, aqui nesse país, nascida em fevereiro, em meio ao carnaval, deste país bonito por natureza, mas que beleza<sup>1</sup>, o que tenho a contribuir com a sequência do sistema ou resistência ao já estabelecido? Explico que muito me interessa estabelecer a resistência aos comandos “invisíveis” da sociedade, mesmo que aos poucos, mesmo que uma só voz.

Na cronologia de minha vida, posso dizer que minha infância foi bem tranquila, morava em um bairro chamado “Casa Verde” em São Paulo, mas eu me lembro de achar engraçado de que verde não havia naquele lugar, apenas cinza, nem árvores nem casas bonitas, como as que via pela televisão. Também nesta época, ao sair com minha mãe para ir ao mercadinho, me lembro de ver pessoas muito diferentes de nós, que andavam em grupo e que eram muito parecidas entre si, pele morena, cabelos escuros, olhos semi puxados. Descobri um tempo depois que eram migrantes, mas as pessoas não chamavam assim, falavam dos “bolivianos” com certo repúdio, na época eu não entendia o porquê, mas hoje, entendo que as pessoas agiam desta maneira por pura xenofobia, principalmente os vizinhos que habitavam o bairro há muitos anos. O estrangeiro sempre representado como perigo.

Tempos depois já na adolescência me mudei para o interior de São Paulo, em uma cidade chamada São Roque, lá era engraçado, sentia muita liberdade, havia e ainda há muito verde e muitos migrantes também, que constituíram famílias e agora são bem quistos na sociedade, mas estes eram brancos, com descendência de europeus, não eram considerados

---

<sup>1</sup> Referência à música “País tropical”- Jorge Ben, 1969.

como estrangeiros perigosos. Já vivia uma nova configuração social, confinada na idealização do vestibular, do ingresso na universidade pública, mas que para isso era exigido decorar diversos conteúdos diferentes entre si que raramente se cruzavam a não ser nas aulas de história, geografia e literatura. Pareciam-me muito interessantes e mais fáceis de lidar do que números e cálculos sem razão de ser. Me categorizaram como uma pessoa de “humanas” e para honrar a categoria deveria escolher um curso que falasse de humanidades, mas não de amenidades, pois isso, *não dá dinheiro*. Por fim, prestei vestibular para diversas universidades e graças ao esforço e muita ajuda do universo encontrei-me na UNICAMP.

A universidade é um novo paradigma na vida. Carregado de significados e responsabilidades, quando eu cheguei achando que as separações entre conteúdos haviam terminado, na verdade só estavam cada vez mais compartimentados. Os conceitos ganharam novos autores, que também deveriam ser decorados, para fins de avaliação e para fins de carreira, afinal que profissional você será sem saber dos “clássicos”? Não era de fato o universal que se mantinha em minha mente, mas a faculdade, aquela que te direciona e te encaixa em algum formato, o meu foi o de Gestora de Políticas Públicas, mas para chegar lá também vivi outros movimentos e estes, me deixaram um pouco mais flexível ao molde estabelecido e explicam um pouco mais as escolhas feitas até o caminho da interdisciplinaridade.

Particpei de entidades estudantis, que trabalhavam com questões sociais na comunidade de Limeira, primeiro o Trote da Cidadania, depois a AIESEC e por fim a fundação do Centro Acadêmico Antônio da Costa Santos (CAACS). O que essas organizações têm em comum além de estudantes? Paixão pela mudança no mundo. Sob perspectivas diferentes desenvolvi habilidades pessoais e profissionais, mas principalmente pude compartilhar com pessoas um projeto, uma visão de mundo e uma vontade de transformar o que está em minha volta. Conheci estudantes de diversas partes do mundo, através da internet, fiz perguntas a eles de como se encaixariam em uma vaga de voluntariado em ONG's de Limeira, na vontade de contribuir para uma melhor experiência na vida de cada um. Conheci pessoalmente estudantes da América do Sul, que vieram ensinar espanhol, mas também vieram aprender sobre resiliência a partir dos desafios vividos na cidade.

Percebi que nossa brasilidade é característica e que cada povo tem seus pontos específicos, mas que nós latino americanos estamos ligados por um passado e um presente de exclusão do sistema produtivo e financeiro e por uma diversidade que está estampada em nossas caras, nas falas e nos comportamentos que nos distanciam ou aproximam do sistema de capitais, mas que afetam diretamente a realidade social das pessoas.

Vivenciei o Estado dentro da faculdade, autoritário, burocrático e limitador, mas também fonte de renda e oportunidades, como organização de eventos acadêmicos. A política por fim, se mostrou existente em todos os aspectos da vida social, das escolhas que fazemos ao acordar até dormir e a repercussão destas também.

Com essas vivências somadas ao encontro com um professor que é comprometido com o despertar da consciência das pessoas mesmo falando sobre regras positivadas, descobri minha fonte de inquietação. A busca pela igualdade de direitos e a defesa de direitos humanos

através de políticas públicas. Essa inquietação se refere aos problemas que vivenciamos diariamente, dos quais podemos ou não ser afetados em maior ou menor escala, mas que existem e são vivos, latentes. Principalmente porque são pessoas, mas não são aquelas “desejadas” são as *personas non gratas*, os descalços, os indivíduos que não contabilizam somas de dinheiro.

A solução não vem via positivismo das regras ou da vontade política ou então da destinação de recursos, mas sim da mudança de olhar sobre esses indivíduos. Mas para isso é necessário desfragmentar seu papel na sociedade e na individualidade. Desfragmentar a visão científica sobre o ser humano, desfragmentar o olhar para reconectar saberes, de forma que deixemos de ser peças de um jogo. A interdisciplinaridade é o universo, em sentidos, vivências e experiências, não pode ser analisada a partir de um ponto de vista, de um campo, mas sim de uma ecologia de saberes, como diria Boaventura.

Desenvolvi pesquisas científicas e acadêmicas em temas de gênero, direitos humanos, tratados internacionais e políticas públicas, para buscar respostas aos problemas de desigualdade de direitos.

Logo em seguida entrei no mestrado interdisciplinar e com a insistente participação do termo “desconstrução”, determinada por diversos professores e colegas, encontro-me neste momento de mergulhar no universo e não me prender as promessas de facilidade em explicar problemas por uma perspectiva, mas já adianto, que em meio a tantas opções é difícil estabelecer as conexões organizadas como um bordado ou um tricô, mas em meio ao desencontro é possível verificar as possibilidades e, hoje são as possibilidades que me movem ao encontro da resolução do meu problema de pesquisa.

*02 de Junho de 2017.*

## INTRODUÇÃO

O texto produzido após intensa pesquisa sobre as relações constituintes do Mercosul, os documentos que foram organizados para a regulação de normas dentro do bloco e os dados numéricos de entrada de migrantes mercosulinos no Brasil, se traduz na tentativa de responder ao objetivo geral da pesquisa, que é identificar quais são os efeitos dos acordos firmados no Mercosul na definição de políticas públicas de direitos humanos para migrantes.

Entende-se essencial a realização do estudo sobre os processos, documentos e políticas públicas brasileiras de defesa de direitos humanos, com enfoque nas populações migrantes oriundas dos países integrantes do MERCOSUL, sob a ótica interdisciplinar pelo caráter amplo e irrestrito dos fatores que influenciam os processos políticos, econômicos e sociais envolvidos na elaboração de diretrizes de promoção e proteção de direitos, bem como é necessária a utilização de conceitos e *epistemes* vindos das ciências humanas e sociais aplicadas para provocar a reflexão sobre as políticas e atuação dos agentes governamentais e não governamentais no trato das questões envolvidas na proteção internacional e doméstica dos direitos humanos, de modo que possa fornecer subsídios para elaboração de outras pesquisas acadêmicas e novas políticas e programas.

O estudo é feito com base na metodologia da revisão bibliográfica e análise documental, divide-se em três partes com pontos centrais de discussão, o processo de criação do Mercosul, as migrações e direitos humanos no Mercosul e as políticas públicas brasileiras de direitos humanos para migrantes do Mercosul, seguido pelas conclusões, onde espera-se evidenciar os elementos fundamentais dos processos internos e externos do bloco, que resultaram a proposição das políticas atuais.

O período de estudo se estende de 1980 a 2017, com verificação de elementos fundantes do bloco anteriores a 1980, por questões de historicidade, mas essencialmente na vigência do Mercosul até a data de realização da pesquisa. Essa definição se deu por entender que esse período favoreceu a determinação de uma rede de acontecimentos que definiram o que o bloco é hoje e como as políticas estão sendo organizadas a partir dos acordos do bloco.

O primeiro capítulo trata sobre os processos políticos e econômicos que levaram a constituição do Mercosul como um bloco econômico, iniciado pela relação bilateral Brasil e Argentina e culminando na assinatura do Tratado de Assunção em 1991, com a participação de Paraguai e Uruguai. As disputas econômicas entre os países deveriam cessar e dar lugar a

um grande mercado internacional de cooperação através da União Aduaneira, de certo modo timidamente, se mencionava no tratado a vontade de livre circulação de pessoas além das mercadorias, bens e serviços. Já nos revelando que as questões sociais estavam fora do plano principal de organização das nações. Durante o período que antecede o tratado, algumas associações entre os Estados são fundamentais na elaboração de relações comerciais e políticas que culminam na organização do bloco, as crises econômicas têm grande influência nas relações estabelecidas na época e proporcionam os arranjos institucionais do Mercosul, que levam os países a determinarem certas ações no plano internacional e regional, em termos de América Latina.

O segundo capítulo trata sobre as questões de migrações e direitos humanos, no entendimento de que as migrações são um processo e que são compostas por diversas características próprias, mas não estáticas. Principalmente no que se refere ao movimento das pessoas por territórios e ambientes, também são concebidas muitas vezes pela visão colonialista que exclui as particularidades das populações envolvidas, menosprezando as atividades no entorno dos movimentos migratórios, partindo dessa percepção também é possível verificar as ações para proteção e promoção dos direitos humanos. Partindo da concepção da universalidade dos direitos humanos e do questionamento desse padrão, que em diversas vezes é possível verificar a relatividade de direitos. A partir dos documentos ratificados intra bloco, como os Acordos de Residência, podemos então partir para a busca de políticas públicas que de fato procuram estabelecer ações na defesa de direitos, que serão determinadas e analisadas no terceiro capítulo.

O terceiro capítulo trata da definição do tema de direitos humanos para migrantes na agenda governamental. Conta com reflexões sobre a política migratória brasileira em comparação com as políticas de direitos humanos do país. Pode-se perceber que há alguns pontos de maior concentração de migrantes, como nas regiões fronteiriças e busca-se com base nas políticas de âmbito nacional e estadual elementos que tratem sobre a defesa de direitos humanos, em específico para migrantes do Mercosul.

Pretende-se concluir que o processo de formação do Mercosul teve influência na definição de políticas públicas de direitos humanos para migrantes, a partir da verificação das políticas brasileiras de migrações e direitos humanos, para tanto é necessário especificar as atividades desenvolvidas para tal verificação.

Tratar dos materiais e métodos utilizados neste trabalho é uma atividade certamente prática, a busca por um jeito de fazer as questões iniciais de pesquisa serem respondidas corresponde a reflexividade da pesquisadora e obrigatoriedade de definição de padrões e comportamentos.

Apoia-se na perspectiva de Minayo (1994, p. 14) sobre as ciências sociais de que as pesquisas são “*intrínseca e extrinsecamente ideológicas*”. Neste caso, todas as formas de abordagem do objeto direitos humanos, políticas públicas e migrações estão carregadas de conceitos e ideias partilhadas pela autora, de forma que é possível encarar um posicionamento perante as desigualdades enfrentadas em nossa sociedade brasileira.

A questão fundamental de definição sobre como se faz o estudo, está centrada na relação que o sujeito tem com o objeto, neste caso, procura-se um distanciamento do nível pessoal e busca-se analisar os conceitos e determinações pela via da observação, porém sem abandonar a prática reflexiva.

Esse distanciamento só poderia ser realizado com materiais e métodos baseados em documentos e estudos já realizados, ou seja, com dados de fonte secundária e primária, quando documentos produzidos pelo Estado ou Organizações Internacionais.

Apoia-se na afirmação de Minayo (1994, p.16) “Entendemos por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade.”, a organização da estrutura metodológica deste trabalho. Sendo assim, é possível detalhar o caminho do pensamento pela escolha dos autores a serem referenciados e a prática exercida na abordagem pela escolha da fonte de dados e pela pesquisa bibliográfica e documental.

Desta forma a metodologia proposta nesta dissertação é a junção das técnicas de revisão bibliográfica e análise documental. Valendo-se da premissa elaborada por Sá-Silva *et al* (2009) que essas técnicas são similares, mas apresentam uma diferença substancial.

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias. (SÁ SILVA, *et al*, 2009, p. 6)

Busca-se encontrar elementos para fomentar a discussão do tema através da identificação da literatura pertinente ao assunto, em especial aquele referente à geografia populacional, processos migratórios, direitos e tratados internacionais; Reunião das normas e

documentos referentes a direitos humanos acordados pelos países do Mercosul; Identificação das características inerentes aos processos migratórios; Identificação de políticas públicas destinada ao tema de migrações; Levantamento de instituições presentes na implantação de políticas públicas de direitos humanos para migrantes; e Identificação do papel dos diferentes atores na proteção dos direitos humanos dos migrantes.

A revisão foi feita a partir da consulta de artigos acadêmicos em periódicos nacionais e internacionais, publicações de organismos internacionais e nacionais de pesquisa, estudos analíticos, legislação nacional e internacional entre outros estudos técnicos e teóricos.

Utilizou-se as bases de dados do SciELO, Portal da Capes, acervo da biblioteca da UNICAMP, publicações da ONU, CEPAL, CLACSO, portal na internet do Mercosul e portal nacional do Ministério das Relações Exteriores. Foi realizada a busca por artigos e estudos, utilizando-se palavras chave como Mercosul, Direitos Humanos, Migrações e Políticas Públicas, sempre combinadas entre si.

A preferência na seleção das referências se deu por categorização da publicação, via classificação do periódico na CAPES, selecionando revistas dos campos de ciências humanas, ciências sociais, interdisciplinar, administração pública e direito, e pela busca por autores expoentes nos temas tratados, envolvidos com observatórios de políticas ou relações exteriores com ligação ao Mercosul. Também houve preferência por delimitar a posição de observação de certos conceitos como a globalização, universalidade, dignidade humana e migrações internacionais.

Já a análise documental é fruto de uma prática voltada ao entendimento das instituições, com busca por elementos que expliquem além dos atos normativos as relações políticas envolvidas na produção de conteúdos Estatais. Cabe mencionar que,

A pesquisa documental, enquanto método de investigação da realidade social, não traz uma única concepção filosófica de pesquisa, pode ser utilizada tanto nas abordagens de natureza positivista como também naquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico. Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador, pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador. (SILVA, *et al.* 2009, p. 4556)

A coleta de documentos foi definida a partir da verificação dos organismos estatais sobre planos e políticas adotadas no período de formação do Mercosul até 2017, bem como a legislação nacional e internacional a respeito de migrações e direitos humanos, por estudos documentais produzidos pelo governo brasileiro no tema de políticas públicas de direitos humanos e pelo Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul (IPPDH).

Entende-se necessário estabelecer que a análise documental, segundo Silva *et al.*(2009) se realiza em duas fases, a primeira pela coleta dos documentos e a segunda pela análise do conteúdo, ambas sujeitas a discricionariedade do pesquisador. Aponta-se nesse entendimento que, a percepção da autora se manifesta na escolha por documentos de origem estatal e institucional para embasar as relações políticas intrínsecas ao estudo do tema, por se tratar de política internacional e direitos positivados. Contudo, é fato que a análise do conteúdo se limita na busca por frases que mencionem as diretrizes da ação governamental, buscando entender a definição das políticas públicas brasileiras de direitos humanos para migrantes vindos do Mercosul.

Desta forma, entende-se complementar a revisão bibliográfica a análise documental, definindo os matérias e métodos deste trabalho como combinados para a produção de uma revisão narrativa, que não esgota as fontes de informação mas, que fornece subsídios para produção de novas pesquisas e estudos<sup>2</sup>.

A partir destes materiais e métodos, foi possível verificar os elementos conceituais e constituintes dos capítulos deste trabalho, porém para o capítulo 3, foi necessário pesquisar nos sites governamentais brasileiros os documentos referentes aos planos e programas sobre migrações e direitos humanos, na tentativa de reunir todas as normas dos estados que enfrentam maiores fluxos de migrações sul americanas, segundo pesquisa realizada por Cardoso e Moura (2017).

A reunião destas normas, que estão anexadas ao trabalho serviu de base para realizar a identificação dos pontos mais trabalhados nas agendas governamentais, destacando-se os pontos comuns e determinando falhas na proteção de direitos via regulamentação, por omissão do Estado. Acredita-se que esta forma de organização favorece encontrar elementos fundamentais no trato de políticas públicas de direitos humanos, e por isso foi adotada nesta fase do trabalho.

---

<sup>2</sup> De acordo com Manual de Tipos de Revisão de Literatura produzido pela UNESP. Disponível em: <http://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/tipos-de-evisao-de-literatura.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

## **CAPÍTULO 1. PROCESSOS DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL**

A discussão envolvida neste capítulo está centrada na formação do Mercosul como bloco econômico, no sentido de encontrar elementos que demonstrem as hipóteses de relacionamento entre os temas de políticas públicas de direitos humanos para migrantes do Mercosul.

Os pressupostos desta busca estão no entendimento de que o Mercosul foi uma construção regional com enfoque estritamente econômico e que as políticas adotadas pelas nações envolvidas estavam voltadas para o desenvolvimento econômico, mas sem a reflexão sobre a melhora na condição de vida das populações via garantia de direitos. Há nesse trabalho um interesse pela questão do desenvolvimento dos países e sobre o processo de globalização. São dois conceitos bem difusos e com diversas perspectivas de análise, particularmente a que será estudada aqui se volta para a visão de desenvolvimento para além dos fatores econômicos, considerando os fatores sociais, culturais e direitos garantidos. Para a análise da perspectiva da globalização, em considera-se os elementos apontados por Boaventura de Souza Santos (1997) nas definições de globalismo localizado e localismo globalizado.

Além desta reflexão busca-se o entendimento de como se formou o bloco desde o início das negociações entre os países-membros, dado que os elementos constituintes do Tratado de Assunção (1991) se enquadram na perspectiva de integração econômica (OLIVEIRA, 2003). Há neste caso, o interesse em quais foram os processos que antecederam a ratificação deste tratado e quais eram os atores importantes nas negociações vigentes.

Percebe-se que o contexto político das negociações foi um fator essencial para a tomada de decisão dos países, no sentido de fortalecer a democracia em todas as nações do Mercosul. Neste ponto, há poucas informações sobre a organização interna dos países e suas esperanças de fortalecimento. No entanto, é de entendimento que os países latino-americanos passaram por diversas formas de totalitarismos e repressões e que só puderam prosperar alianças político-econômicas em nações com liberdade política.

A liberdade para os países-membros acabou por se modificar na interação com fatores neoliberais, abertura do mercado interno e internacionalização de seus produtos. Os Acordos Econômicos foram as iniciativas mais presentes no processo anterior a criação oficial do Mercosul e continuam a vigorar até hoje na agenda do bloco.

A escolha por políticas que corroboram com essa visão vincula-se ao processo em que se constituíram as alianças entre os países e, principalmente, a aliança bilateral Brasil e Argentina. Nessa relação, percebemos a influência da vontade dos países em internacionalizar seus produtos e atingir novos mercados. Alguns produtos agrícolas brasileiros, por exemplo, tiveram restrições à entrada na Argentina, bem como produtores argentinos também não conseguiram levar seus produtos para o mercado brasileiro. É interessante notar alguns elementos que se formaram nesse processo e como os atores reagiram aos estímulos enviados pelos governos.

Dentre uma das perspectivas da aliança bilateral Argentina-Brasil estava a criação de um mercado comum do cone sul e dessa forma as relações entre os países foram se encaminhando, com o apoio de Paraguai, Uruguai e posteriormente a tentativa de adesão da Venezuela, de maneira que se forma o Mercosul.

Definidos esses elementos chave na discussão que se segue, a articulação entre as ideias será realizada para melhor fundamentar o entendimento sobre a formação do Mercosul e suas influências na economia regional da América do Sul.

### **1.1 DESENVOLVIMENTO E GLOBALIZAÇÃO NO MERCOSUL**

O processo de integração dos países na América do Sul nos anos 1980 estava rodeado por aspectos econômicos, essencialmente, o “processo de globalização financeira e reestruturação produtiva das grandes corporações no sistema internacional” (Oliveira, 2003, p.56). O mundo vivia uma das fases de crise do capitalismo, em que muitos países estavam com suas economias desvalorizadas, mas, ao mesmo tempo, no Brasil e Argentina, a vontade de realizar transações bilaterais estava crescendo. Ambos os países passavam por crises políticas, o Brasil no final do período de Ditadura Militar, em 1985, com a eleição de José Sarney e a Argentina se recuperava da saída da ditadura com a redemocratização em 1983 elegendando o presidente Raúl Alfonsín.

Diversos direitos ainda estavam em estado de suspensão, porém, a estratégia vigente na época era reestruturar a economia para que se voltassem os níveis de crescimento econômico em prol do desenvolvimento, mas não estava clara a ideia de garantir os princípios básicos da dignidade humana.

Para tanto, a democracia passou a representar um elo forte entre as relações internacionais da região. Corrêa (2000, p.184), relata que a integração Brasil-Argentina, no

entanto, ainda apresentava “[...] fatores complexos de competição e rivalidade, próprios de uma convivência complexa e secular”, por envolver o histórico de conflitos territoriais, que no final da década de 1980 foi objeto de força política de superação de barreiras, através de visitas presidenciais às instalações de Itaipu no Brasil e de instalações nucleares na Argentina, como voto de confiança entre os países.

Dada a aproximação entre as nações, o marco pós 1980 para registro de vontade de cooperação econômica-comercial foi a assinatura da Declaração de Iguazu em 30 de novembro de 1985, seguido pela Ata de Integração Brasileiro-Argentina, estabelecendo as bases do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), com foco na formação de um espaço econômico comum pela abertura gradual e seletiva de setores produtivos específicos (CORRÊA, 2000, p. 185).

As relações bilaterais entre Brasil e Argentina, tiveram antecedentes, no processo de integração regional, como por exemplo, a União Aduaneira Brasil- Argentina em 1940, a assinatura do Tratado de Montevideo em 1960, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Essas iniciativas não geraram efeitos reais em termos de ganhos econômicos, visto que o fortalecimento do vínculo econômico só é possível após a assinatura do Tratado de Montevideo de 1980, criando a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), seguido pela Declaração de 1985 (OLIVEIRA, 2003).

Ao que se refere a esse movimento de integração entre os países e os objetivos destes acordos para aproximação regional, Peña (2007, p.23) relata que,

El objetivo formal de la ALALC por cierto no pudo cumplirse. Primero se postergó el plazo. Luego se cambió el marco formal e institucional, cuando com la firma del Tratado de Montevideo de 1980 se sustituyó a la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El objetivo formal y de largo plazo de esta última era la constitución del mercado común latino-americano. El objetivo real y más inmediato era, sin embargo, dejar de lado la idea de la zona de libre comercio latino-americana y, en especial, el flexibilizar el proceso de apertura comercial preferencial entre los países miembros. A tal efecto, se generó un marco de habilitación de acuerdos de alcance parcial – esto es, en los que no todos los países fueran parte- compatibles, a través de procedimientos también muy poco exigentes, com la vigencia de la cláusula de la nación más favorecida que, al igual que en el caso de la ALALC, era un elemento central para evitar discriminaciones comerciales arbitrarias entre los socios. Este marco de habilitación sigue siendo hoy central para legitimar acuerdos preferenciales intra-latinoamericanos- incluso, el propio MERCOSUR que se inserta en la ALADI a través del ACE n°18- com el GATT-1994. (PEÑA, 2007, p.23)

Visto de forma ampliada, percebe-se a presença dos ideais desenvolvimentistas nos objetivos das associações, desta maneira, cabe à reflexão sobre o desenvolvimento envolvido nesse processo de integração regional.

O conceito de desenvolvimento envolve vários pontos de partida, como o político, econômico, social, sustentável, baseado em direitos, entre outros. Neste ponto é necessário estabelecer que partimos do desenvolvimento de ordem econômica e política, na intenção de organizar uma figura que mostre a conjuntura no período anterior e contemporâneo a formação do Mercosul.

O período do processo de integração regional se caracteriza pela retomada do liberalismo, chamando-se de neoliberalismo, que em essência, é a livre iniciativa dos mercados, em junção com a não interferência do Estado na economia, David Harvey (2005) explicita que,

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõem que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem que garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir os direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado da saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além destas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício. (HARVEY, 2005, p. 6)

Desta passagem pode-se pensar no papel dos Estados na organização das relações regionais que se propunham em aderir o movimento de se desenvolver e desenvolver a região da América Latina. O que é interno a esse processo é a influência Norte Americana, logo após a Segunda Guerra se manteve a frente dos movimentos de dominação por fatores econômicos e políticos, como veremos no próximo tópico sobre o Consenso de Washington.

Harvey (2005, p. 7) explica,

(...) Em suma, o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo.

O processo de neoliberalização, no entanto, envolveu muita “destruição criativa”, não somente nos antigos poderes e estruturas institucionais (chegando mesmo a abalar as formas tradicionais de soberania do Estado), mas também das divisões do trabalho, das relações sociais, da promoção do bem estar social, das combinações de tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades produtivas, das formas de ligação com a terra e dos hábitos do coração.

Um aspecto relevante para pensar sobre o desenvolvimento e os Estados Nação no âmbito da América Latina é a posição política do Estado em relação ao neoliberalismo que se propagou fortemente ao longo dos anos 1980, principalmente após 1982 com as crises financeiras.

Para Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 816),

[...] A principal razão da crise econômica na década de 1980 foi a escolha do financiamento externo. Essa é, por si só, uma política questionável porque existe geralmente uma elevada taxa de substituição da poupança interna pela externa e, porque, ao se endividar em moeda estrangeira, o país fica propenso a crises de balanço de pagamentos. Assim, o que aconteceu em 1979-80 foi: contratos de dívida com taxas de juros flutuantes, mais a decisão do Banco da Reserva Federal dos EUA de aumentar drasticamente a taxa de juros internacional levaram os países altamente endividados da América Latina a uma crise financeira de grandes proporções que, em pouco tempo, se transformou em uma crise fiscal do Estado, já que este, como sempre acontece nas crises financeiras, acabou assumindo as dívidas privadas.

Com a instabilidade econômica instalada nos países latino-americanos fortaleceram as transições dos regimes autoritários para democracias, aspectos muito relevantes para a configuração que se formava em vista a uma integração regional rumo ao Mercosul.

Para a análise do contexto de desenvolvimento e integração a visão de Bresser-Pereira e Theuer (2012) fundamenta dois aspectos interessantes. O primeiro é a questão do neoliberalismo invocando alternativas ortodoxas para ação dos Estados nos anos 1980 (liberal ou populista) e o segundo sobre o Estado em países em desenvolvimento assumir a forma desenvolvimentista. Essas questões implicam no entendimento sobre as políticas adotadas nos países da América Latina, de origem de pensamento idealizado de desenvolvimento.

A questão dos países latinos estarem na forma desenvolvimentista é fundamental para o entendimento das políticas adotadas posteriormente quando assumem os compromissos econômicos no Mercosul.

Desta perspectiva, entende-se que as conjecturas internacionais influenciaram de maneira direta nas relações estabelecidas entre os países da América Latina e culminaram no modelo de desenvolvimento proposto para o Mercosul, que em totalidade estava a junção de fatores econômicos que gerassem ganhos financeiros para os países na intenção de superar as crises; Essa afirmação pode ser confirmada na avaliação de distintos autores que estudam a integração entre os países do cone sul. Os estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) demonstram por meio de indicadores econômicos e sociais a evolução do Mercosul. Baumann e Mussi (2006) relatam a situação e evolução do bloco, através de um estudo de indicadores a partir da taxa de câmbio, dívida pública, variação da produção agrícola e manufatureira, importações e exportações, desemprego urbano, percentual de população em extrema pobreza, entre outros. Apesar de apresentar os indicadores sociais, eles se referem à situação econômica das populações, o que nos leva a refletir que o desenvolvimento para os países está apenas relacionado aos fatores econômicos.

De forma geral, os fatores estipulados nos acordos entre os países se resguardavam de variáveis macroeconômicas. Oliveira (2001, p.68) analisa que o Mercosul apresenta *debilidades estruturais* nas quais, o projeto de formação foi sendo modificado. Segundo o autor essas debilidades se apresentam na forma de “*delineamento das diretrizes através do caráter decisório, da instabilidade macropolítica dos Estados-parte e da desorganização e insuficiência administrativa em relação aos aspectos básicos do projeto*”. Essas debilidades podem estar relacionadas ao desenvolvimento da região como insuficientes mecanismos de garantia das variáveis macroeconômicas, causando a perda da capacidade de evolução do Mercosul.

Chang (2004, p. 124) ao discutir o desenvolvimento, percebe a importância de questionar o papel das instituições no processo de desenvolvimento e “boa governança”, sendo as principais instituições: a democracia; a burocracia e o judiciário limpos e eficientes; forte proteção do direito a propriedade intelectual; instituições de governança empresarial e financeiras bem desenvolvidas. Elementos que estão em intensa discussão no Brasil, principalmente a questão da idoneidade e eficiência dos mecanismos de controle do Estado, dos três poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Voltando os olhos para a formação do Mercosul o Tratado de Assunção (1991) definiu a criação do Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo do Mercado Comum (GMC) como instituições multilaterais com atores governamentais na condução política e tomada de decisões que assegurassem os objetivos do Mercosul, nesse contexto pode-se entender que são objetos interessantes na análise da visão de desenvolvimento do bloco, por sua vez estas instituições, compostas por pessoas com entendimentos convergentes de uma economia neoliberal de abertura de mercados para desenvolver economicamente a região.

A questão do desenvolvimento se relaciona intimamente com a perspectiva da globalização. No contexto de problematização e reflexão sobre a atmosfera que envolve o conceito de globalização, faz-se necessário estabelecer algumas definições envolvendo o entendimento de que a globalização é um processo. Na perspectiva de Boaventura de Sousa Santos (1997, p. 108), a globalização é o processo em que determinada condição ou entidade local estende sua influência a todo o globo e ao atingir este objetivo pode designar-se como pertencente a este novo local.

Podemos considerar que há duas implicações no conceito, a primeira de que não existe globalização genuína, perante as condições do sistema-mundo, sendo o que chamamos de globalização aquela bem-sucedida de determinado localismo; e a segunda em que globalização pressupõe localização. Só convém ser chamada de globalização porque o discurso científico hegemônico tende a privilegiar a história a partir dos ganhadores (Santos, 1997, p.108).

Percebe-se, portanto, que a influência do sistema de produção capitalista e suas determinações econômicas e sociais estão fortemente ligadas ao processo da globalização.

Santos (1997, p.109) entende que “[...] uma das transformações mais frequentemente associadas à globalização é a compreensão tempo-espço, ou seja, o processo social pelo qual os fenômenos se aceleram e se difundem”. Essa conexão foi fortemente estruturada com a aceleração do desenvolvimento de novas tecnologias que permitem o acesso a espaços antes impossíveis de chegar, e principalmente, em tempo real. No entanto, o processo de reflexão sobre quais implicações as mudanças tecnológicas impõem a sociedade não se comporta no mesmo padrão de ação. Não se pretende com a crítica chegar ao mesmo ponto acelerado do desenvolvimento tecnológico, mas sim, deveria se referenciar como um mecanismo de questionamento e observação das dinâmicas apressadas da humanidade. Quando nos referimos às implicações das mudanças tecnológicas, o fato que é mais contraditório é que a

aproximação das pessoas via “desenvolvimento” da tecnologia, nos trouxe em sua maior parte a ampliação da exclusão social e a diminuição da divisão das riquezas, onde 1% da população mundial concentra 99%<sup>3</sup> das riquezas materiais.

Para Santos (1997, p.110), existem quatro formas de globalização: localismo globalizado (no qual o fenômeno local é globalizado), globalismo localizado (impacto de práticas transnacionais nas condições locais), cosmopolitismo (atores estatais e não estatais se organizando na defesa de interesses comuns dentro do sistema internacional) e emergência de temas globais (pelo patrimônio comum da humanidade).

Em convergência com o globalismo localizado, pode-se associar a discussão de Oliveira (2001, p.75) sobre a globalização regionalizada que, para o autor, é a forma em que se realizam os objetivos econômicos nos países do Mercosul. Para o autor, os países do Mercosul combinam aspectos do modelo de substituição de importações, redefinindo em um contexto regional e de baixo protecionismo, com políticas nacionais protecionistas, dentro de um contexto seletivo, buscando ampliar sua fatia no comércio mundial e liberalização seletiva dos fatores econômicos, fatos esses que caracterizam uma fase de transição de uma economia regional.

A comparação entre o globalismo localizado e a globalização regionalizada também pode ser entendida pela via de associação entre as relações estabelecidas nos países da Europa na formação da União Europeia e na formação da NAFTA (North American Free Trade Agreement), apesar destes não terem o objetivo de priorizar o comércio externo, como o Mercosul, eles estabelecem relações de poder entre os países-membros que formaram uma estrutura sólida de relações econômicas vantajosas.

Determinadas estas perspectivas, do desenvolvimento econômico prioritário e da globalização vista como um processo internacional interferindo na comunidade local, pode-se caminhar para o estudo sobre a formação do Mercosul, a partir dos acordos e processos anteriores ao Tratado de Assunção de 1991 até a primeira década dos anos 2000.

---

<sup>3</sup> O estudo da Oxfam de 2016 mais uma vez nos mostra que a desigualdade econômica entre as pessoas favorecem a um grupo estrito de pessoas, que acabam por controlar e manipular a maior parte das economias no mundo. Verificar o relatório em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia\\_para\\_99-relatorio\\_completo.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia_para_99-relatorio_completo.pdf)

## 1.2. INTEGRAÇÃO RUMO AO MERCOSUL

Superado o entendimento sobre a posição dos países em relação ao desenvolvimento regional por bases econômicas, impulsionado pela globalização no sistema capitalista vigente, busca-se fornecer mais elementos no entendimento das relações entre os países que formam o Mercosul. Desta maneira podem-se investigar as ligações entre os países.

O ideal de integração latino-americana antecede as considerações sobre o Mercosul, no sentido de que as influências históricas de organização político-econômica entre as grandes potências mundiais e os países latinos são anteriores ao século XX. Oliveira (2001) avalia que a ideia de integração latino-americana data posterior às guerras de independência nos anos 1800.

Na consolidação das relações entre os países do Sul, uma prerrogativa estava latente, a influência dos Estados Unidos nas economias e políticas da região. Em primeiro pela política de “boa vizinhança” (OLIVEIRA, 2001, p. 50), que era, em essência, uma prática de dominação dos EUA sobre as economias em segundo pelas determinações definidas pelo “Consenso de Washington” de 1989. Marchiori (2011, p. 146) analisa sob a luz da discussão sobre o projeto de integração da Comunidade Sul Americana das Nações que o ideal de integração latino-americana funda-se em ascender figuras importantes no processo de independência, porém, este ideal acaba por moldar-se no padrão norte americano, o qual prevalece ao ideal latino.

A influência direta do “Consenso de Washington” sobre os rumos da integração na América Latina foi objeto de discussão do Batista Jr. (1994). Segundo o autor em 1989 houve uma reunião organizada pelo Institute for International Economics com o objetivo de estabelecer reformas econômicas nos países da América Latina, onde estavam presentes funcionários do governo dos Estados Unidos, dos organismos financeiros (FMI, Banco Mundial e BID) e economistas dos países da região. Nesta reunião teriam feito propostas em temas prioritariamente econômicos que se denominou “Consenso de Washington” (BATISTA, 1994, p. 5).

No contexto desta reunião, pode-se afirmar que o objetivo geral do encontro era estabelecer na ordem internacional e regional o ideário do neoliberalismo e a função de aporte de recursos do FMI e Banco Mundial para os países em desenvolvimento.

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração

Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absolvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse (BATISTA, 1994, p. 6)

O autor vê a subordinação dos países da América Latina às medidas definidas no Consenso como passividade, e esta ocorreu devido ao marketing bem feito do retorno as economias liberais como base a modernização via livre mercado e Estado mínimo (BATISTA, 1994, p. 10).

A democracia na perspectiva de Batista (1994) não era o eixo fundamental para o Consenso de Washington, em primeiro lugar desejava-se o capitalismo liberal e depois a democracia. No contexto dos países do Sul a democracia era visivelmente frágil no final dos anos 1980, por acabar de passar pelo processo de reestabelecimento em alguns países, como Brasil e Argentina, e isso facilitava a incorporação dos ideais do Consenso.

Como é possível se imaginar, os fatores sociais não eram prioridade nas determinações do Consenso e os problemas desta ordem se intensificaram na região, em grande medida pela priorização de recursos para políticas financeiras, como veremos a diante.

Há neste contexto a influência da CEPAL (Comissão Econômica da ONU para América Latina) nas relações entre os países da região. Oliveira (2001, p.51) acredita que “a CEPAL passou a promover uma concepção de integração não limitada apenas ao aspecto comercial.”

Segundo Marchiori (2011, p.159), a CEPAL teria o papel de reduzir as relações desvantajosas entre os países do centro e da periferia do sistema capitalista. As diferenças seriam reduzidas pela implantação de uma política industrial nos países periféricos em que se aumentassem a produtividade e a renda nacional, mudando a lógica de importação de produtos industrializados e exportação de produtos primários.

Neste contexto pode-se entender de que maneira os Estados estavam se organizando na intenção de aderir suas economias ao sistema global. As influências dos Estados Unidos foram em grande parte essenciais para o desenrolar das relações na América Latina. A preocupação geopolítica em uma estratégia de dominação é evidente, quando pensamos nos

organismos internacionais financeiros e nas reuniões entre os países com economias fortalecidas na época antecedente ao Mercosul.

Em decorrência destas escolhas no plano internacional, nota-se interessante realizar um levantamento entre as relações estabelecidas desde o início das negociações regionais. Já de pronto, percebe-se a relação instituída nas associações da ALALC e ALADI como centro formador das atividades em busca de um mercado comum, com ênfase na organização e sistematização de documentos e procedimentos capazes de se traduzir em ganhos econômicos. Nem todos obtiveram sucesso em sua implementação, no entanto, formam um reflexo da organização e estratégia política entre os países constituintes.

É notória a importância do Tratado de Montevideu de 1960 como precursor da relação bilateral entre Brasil e Argentina, e principalmente da vontade de realizar uma zona de livre comércio entre os países do cone sul.

Su objetivo formal, cabe recordar, era la creación de una zona de libre comercio em un plazo de doce años. Pero su objetivo real era, fundamentalmente, rescatar la incipiente red de acuerdos bilaterais existentes a través de su multilateralización em una zona de preferências comerciales que, em un principio, debía abarcar sólo los países de América del Sur – especialmente a los del Sur de ésta región-, pero que luego – a su pedido- se extendió también a México. (PEÑA, 2007, p. 22)

A partir deste tratado também se criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, que como um dos seus objetivos estava a necessidade de ajustar as preferências comerciais intra-regionais, com princípio de reciprocidade e multilateralização. Porém as atividades entre os países acabaram por não respeitar os objetivos principais da Associação, Oliveira (2001, p.52) afirma que o interesse dos principais países (Argentina, Brasil e México) foi insuficiente para viabilizar a integração, principalmente por estes, insistirem na política nacional de substituição de importações, em conjunto com as consequências da revolução cubana e a ascensão de regimes militares nacionalistas em toda região.

Os países que continuaram na perspectiva de união criaram o Grupo Andino<sup>4</sup> em 1966, com início das discussões na Declaração de Bogotá (1966), e se fortalecendo com o Acordo de Cartagena (1969), onde Colômbia, Chile e Venezuela se manifestaram em relação à

---

<sup>4</sup> Consultar em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186370/000406288.pdf?sequence=5>

integração formal, não liderada pelos países com economias mais expressivas da ALALC. Apesar desta tentativa, a crise dos anos 80 afetou seriamente os países refletindo na nova avaliação sobre as atividades de integração, resultando em desarticulação do grupo.

A situação mundial de crise financeira nos anos 80, determinada por Oliveira (2003, p.54) como a confluência entre aumento das taxas de juros internacionais sobre serviços e dívidas externas (entre os países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE) e as políticas macroeconômicas de aumento de exportações via desvalorização cambial, resultando em aumento expressivo da dívida externa (por parte dos países do Cone Sul latino-americano), permitiu aos participantes avaliar os efeitos na organização dos Estados em prol da melhora da situação econômica da região, visto que os países se encontravam em situações limitantes para o crescimento positivo dos fatores econômicos.

O Tratado de Montevideo de 1980, na tentativa de melhorar a situação dos países, cria a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com a criação de novos mecanismos flexíveis visando ampliar as possibilidades e caminhos para cooperação e integração (OLIVEIRA, 2001, p. 52).

Contudo, nem todos os mecanismos foram suficientes para a concretização dos objetivos da associação, o desempenho dos países continuaram na mesma perspectiva.

Por muchas razones- incluyendo la inestabilidad política y económica de los países participantes y una cierta cultura de desvalorización em los hechos- más fuerte em algunos de los sócios em que otros- de las reglas jurídicas como pautas de acción em el plano del comercio regional-, se há instalado la noción de procesos de integración económica signados por la precariedad de los compromisos asumidos. (PEÑA, 2007, p. 24)

Há também o registro da perda de eficácia dos acordos registrados até este momento, contudo não se perdeu a determinação dos países em realizar as estratégias de integração.

A partir da estratégia dos países europeus em definir uma comunidade de integração regional, Argentina e Brasil perceberam uma oportunidade de estreitar relações bilaterais e consolidar interesses políticos e econômicos, partindo de prévias interações anteriores à década de 1980.

O processo de integração Brasil e Argentina surge então como uma fase a mais de aproximação entre os dois países num sistema internacional marcado pela globalização financeira e pela reestruturação produtiva. Porém, deve-se ressaltar que essa aproximação é qualitativamente nova em razão de

sua institucionalização que, muitas vezes, imprime ao relacionamento uma nova dinâmica diferenciada daquela baseada no isolamento nacional que configurou todas as outras. (OLIVEIRA, 2003, p. 58)

Nesse novo processo de integração Brasil e Argentina assinaram a Declaração de Iguazu (1985), a Ata para a Integração (1986), estabelecendo o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988) com a meta de um Mercado Comum do Cone Sul (CORRÊA, 2000, p.185). O fato de os países se proporem a assinar esses documentos já demonstra a persistência no ideal de integração econômica, fortalecendo a vontade de os países colaborarem para a criação do Mercosul. Foram instituídos protocolos para diversas temáticas das economias, como os setores de ciência e tecnologia; transportes; cultura; moeda; administração pública, entre outros.

Em suma, todas as iniciativas supunham a formulação de uma alternativa de desenvolvimento conjunto, por meio de um amplo programa de integração econômica entre os países na perspectiva do fortalecimento das economias nacionais, por meio da ampliação do mercado interno e da possível associação entre empresas dos dois países, elevando assim suas capacidades de produzir em escalas maiores, o que num segundo momento facilitaria a abertura comercial ao mundo externo e para a competitividade global, preservando ainda uma certa fronteira regional em relação ao espaço econômico mundial.(OLIVEIRA, 2003, p. 62)

Definidas as iniciativas a partir dos acordos, a relação bilateral estava formada e os países tinham que estabelecer ações internas que pudessem atingir os objetivos acordados. Para tanto, Brasil e Argentina adotaram planos de modificação da moeda a partir de medidas neoliberais, definidas por Boschetti (2007, p. 13) como juros altos, redução do aparato estatal, políticas focalizadas e privatização, que foram previamente estabelecidas pela Argentina e posteriormente pelo Brasil, de acordo com a articulação das ações elaboradas no PICE. Tais medidas fizeram com que os países entendessem a necessidade de uma articulação estatal-burocrática mais densa, que garantisse o sucesso dos acordos.

As medidas neoliberais adotadas pelos países obtiveram mais sucesso na Argentina, por já estarem mais intimamente ligadas às vontades e processos políticos do país. No entanto, as economias ainda não estavam em pleno potencial e a necessidade de demonstrar o esforço de atuação na economia global era necessário. Nesse cenário que Brasil e Argentina focam suas estratégias para a construção do mercado comum e assinam o Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, com a participação do Paraguai e Uruguai, estabelecendo

a vontade de criação de uma união aduaneira capaz de possibilitar uma situação estável e propiciar o aprofundamento das relações entre os membros. (OLIVEIRA, 2003, p. 67)

O Tratado de Assunção em seu artigo 1º estabelece a criação do “Mercado Comum do Sul” – Mercosul, implicando a este a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e o compromisso dos Estados parte em harmonizar suas legislações.

O tratado versa em seis capítulos e em cinco anexos que apresentam a formação de uma integração regional mais concreta, em especial de uma maturação da relação entre Brasil e Argentina, mas também da maturação dos resultados esperados e alcançados com a ALADI, sempre na vontade de fortalecer a América do Sul e seus países integrantes.

Apresenta-se no tratado uma especificação para o período de 1991 a 1994 como um período de transição onde os Estados parte deveriam adotar um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, especificadas nos anexos do documento.

No chamado “período de transição”, conforme a definição do Tratado de Assunção, foram construídas as bases do Mercosul. Ao encerrar-se essa fase, havia amplo consenso quanto à apreciação positiva de sua evolução. Os primeiros passos da integração sub-regional, porém, não teriam permitido prever esse quadro. As dificuldades no decorrer do “período de transição” foram sérias e numerosas. (CORRÊA, 2000, p.186)

Esse período para o Brasil foi especialmente delicado, pois o Presidente Fernando Collor de Mello que havia assinado o tratado foi afastado por meio do processo de *impeachment*<sup>5</sup> pelo crime de responsabilidade em 1992, assumindo Itamar Franco e posteriormente em novas eleições Fernando Henrique Cardoso, causando certo impacto na economia brasileira, principalmente devido ao desequilíbrio da balança comercial e pela

---

<sup>5</sup> O processo de impeachment de Collor demorou mais 12 anos para ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, fato que releva a lentidão do processo no Poder Judiciário e falta de vontade política para resolução de conflitos existentes na sociedade. Pode-se notar que a espera pelo julgamento não impediu que o político voltasse a se eleger, mesmo sob julgamento de crimes que envolviam diretamente o dinheiro público. Na decisão proferida pelo STF, não foram encontrados elementos que provassem a culpa do réu, porém mesmo que fossem encontrados os crimes já haviam prescrito. É interessante notar os argumentos da relatora Ministra Carmem Lúcia em sua decisão que pode ser acessada no site do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=265412&caixaBusca=N>.

estagflação. A Argentina foi atingida pela crise brasileira, gerando descompasso entre as nações.

O desconforto gerado, no entanto, foi produtivo para as negociações intra bloco no sentido de contribuir para resolução dos conflitos ocasionados até 1994. Em dezembro deste ano foi realizada a Reunião de Ouro Preto, em que os membros do Conselho do Mercado Comum aprovaram o Protocolo de Ouro Preto, com medidas que evitassem mudanças profundas no processo de integração já em curso (OLIVEIRA, 2003, p. 76).

Nesta reunião ainda foi decidido pela criação da União Aduaneira, que vinha sendo ensaiada, porém sem força para realização, até a entrada em vigor em janeiro de 1995. Corrêa (2000, p. 195) avalia que o “início da vigência da união aduaneira coincidiu com esforços prioritários do Brasil e da Argentina para controlar os efeitos da crise cambial mexicana em 1994, e garantir a continuidade de seus respectivos planos de estabilização econômica”. Dessa forma, percebe-se que a integração regional estava à frente das diversas dificuldades econômicas encontradas pelos países.

O Protocolo de Ouro Preto também foi importante pelo estabelecimento da personalidade jurídica do Mercosul e por manter a estrutura institucional vigente: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum, a Secretaria Administrativa, as reuniões ministeriais setoriais, os subgrupos de trabalho, os grupos *Ad Hoc* especializados, a Comissão de Comércio e seus comitês técnicos, além da Comissão Parlamentar Conjunta, composta por dezesseis membros do parlamento de cada estado-membro e com a “função de fomentar e harmonização das legislações nacionais”. (OLIVEIRA, 2001, p.67)

Os anos que se seguiram ao Protocolo de Ouro Preto estão marcados pela consolidação da União Aduaneira e pela aproximação dos países com as Américas, no sentido de formar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), além da continuação das ações de integração versadas no Tratado de Assunção.

O Mercosul entrou em uma nova fase em 1998, os países foram afetados pela retração da liquidez nos mercados financeiros internacionais e precisaram reunir esforços para manter os planos de estabilização, combinados com a estagnação dos fluxos de comércio, as negociações se tornaram difíceis.

Ainda em 1998, os países firmaram o Protocolo de Ushuaia, determinando o compromisso democrático do Mercosul, fato importante principalmente, pois houve a

tentativa de interrupção da democracia no Paraguai neste mesmo período, o que afetaria a todos os países do bloco. Também houve a assinatura da Declaração do Mercosul como Zona de Paz e Livre de Armas de Destruição em Massa. Esses documentos serão importantes adiante na análise mais profunda dos fatores sociais e políticos do bloco.

Em 1999 houve mudança do regime cambial brasileiro e a desvalorização do Real, implicando em exigências de salvaguarda para o comércio intra zona (CORRÊA, 2000, p. 202-203).

A situação na Argentina se caracterizava pela orientação política e econômica baseada no *currency board*, e no Brasil pelo câmbio flutuante, o que em sua medida tornava a situação mais interessante para os investidores do que para a população. A solução pensada para a saída da crise foi relançar o Mercosul em 2000 e 2001, estratégia baseada na força de crescimento Brasil em relação aos demais países, estratégia essa que não combinava com a lógica de integração delimitada no bloco. Oliveira (2003) pondera que essa situação se deu, por faltar mecanismos institucionais que consigam solucionar problemas técnicos no bloco.

Mesmo diante da situação caótica do período, essa lógica da integração foi mantida até o *crash* da Argentina e o final do governo Fernando Henrique Cardoso apenas como promoção de interesses privados setoriais em detrimento dos interesses públicos nacionais e regionais, levando o bloco a não alcançar seus objetivos; muito pelo contrário, de supostos aliados ambos os parceiros acabaram se tornando concorrentes. Provas disso é o aumento substancial da utilização do Procedimento Arbitral, inclusive com o estabelecimento de Tribunal Arbitral Ad Hoc para solução de controvérsias em razão da falta de consenso entre as partes em litígio. Essa situação de indefinição de várias questões desde fins de 1999 tem frustrado os esforços de relançamento do Mercosul, não mudando em nada a direção decadente. (OLIVEIRA, 2003, p. 88)

A situação de crise instaurada nos países promovia internamente um momento de reflexão sobre a relevância de participação e vantagens do Mercosul, Oliveira (2003) determina que alguns grupos insatisfeitos no Brasil com o bloco passaram a se determinar um movimento interno expressivo, como os sindicatos por exemplo.

O agravamento da crise se deu até 2002, contudo, em 2003 com a eleição de presidentes mais alinhados a linha política centro-esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Duhalde seguido por Kirchner na Argentina, reproduzindo em seus discursos a vontade política de aproximar e aprofundar as relações dos países integrantes do Mercosul e a resolução da questão cambial, o bloco teve uma retomada das relações de maneira mais

positiva aos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção e minimizando as tensões acirradas entre Brasil e Argentina.

A retomada coincide com mudanças nos governos da região desse período. No Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, que tomou posse em janeiro de 2003, defendia em seu programa de governo a necessidade de revigorar o Mercosul. Na Argentina, Néstor Kirchner assumiu o poder em maio, com um programa de governo cuja meta principal era o combate à pobreza e ao desemprego e com um posicionamento favorável ao fortalecimento do Mercosul, as expensas da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). No Uruguai, Tabaré Vazquez foi eleito em 2004, por uma coligação de esquerda, com a proposta de trabalhar pelo relançamento do Mercosul e sua reforma institucional.(COUTINHO, M; HOFFMANN, A. R; KFURI, R. 2007, p. 33)

Em consonância com essa nova abordagem dos presidentes eleitos, em 2003 foi criada a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), que deveria se reportar ao Conselho do Mercado Comum e a presidência Pro-Tempore do Mercosul. Em 2004 foram criados dentro do âmbito do Conselho a Reunião das Altas Autoridades nas Áreas de Direitos Humanos e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, também houve a criação do Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito e do Grupo de Alto Nível para a criação de uma Estratégia Mercosul de Crescimento e Emprego e numa perspectiva mais econômica foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). (COUTINHO, M; HOFFMANN, A. R; KFURI, R. 2007, p. 33).

Essas instâncias de comunicação entre os países no âmbito do Mercosul caracterizam um reforço no movimento de integração entre os países, já numa perspectiva não exclusivamente financeira, principalmente no que se refere à proteção de direitos e da democracia, bem com as questões sociais. Mas é importante lembrar que essas ações em sua maior parte se deram pela obrigatoriedade dos países realizarem uma revisão institucional do Mercosul, a partir da orientação do Protocolo de Ouro Preto (1994). (MARIANO, 2015, p. 189).

Coutinho *et al.* (2007) ainda coloca como importante a aprovação pelo Conselho, do Protocolo Consultivo do Parlamento do Mercosul em 2005, pelo avanço nas questões de estruturação do bloco, mas ressalta que não é efetivo por ter caráter consultivo e não competência legislativa. Ainda na seara de criação da estrutura mais robusta de discussão de questões sociais, o CMC em 2006 propôs a criação do Observatório da Democracia do Mercosul e o Instituto Social do Mercosul.

Nesse movimento de evolução do bloco, já no segundo mandato de Lula e no mandato de Cristina Kirchner, houve a negociação da Venezuela para entrada no MERCOSUL. Saraiva e Ruiz (2009) apresentam um estudo sobre a atuação dos países em relação à abertura e participação da Venezuela no bloco. O entendimento de que os países caminhavam em sistemas políticos e econômicos diferentes acabaram por questionar a posição do país, principalmente pela linha política que o presidente Chávez adotava.

A perspectiva da entrada da Venezuela, cuja política externa está dominada pelos setores radicais, complica ainda mais o cenário regional. A visão destes setores é muito distinta de aquela dos setores dominantes na Argentina e no Brasil. Dois aspectos são particularmente problemáticos. Um deles é o discurso anticapitalista do governo venezuelano. Neste aspecto, as diferenças em relação a Lula e Cristina Kirchner são substantivas, pois embora estes dois governos venham tentando reduzir o traço comercialista do Mercosul propondo uma ampliação de sua agenda, não sugeriram separar-se dos objetivos de inserção internacional e de aplicação de mecanismos de mercado que caracteriza o bloco. Em consequência, o discurso anticapitalista de Chávez parece não ter lugar na estratégia do Mercosul. Inclusive as chamadas do presidente venezuelano no sentido de reformatar o Mercosul para torná-lo um mecanismo de integração a serviço dos povos, não encontraram apoio dentro dos parceiros do bloco. Foram consideradas pouco diplomáticas, dado que a Venezuela é um país ainda em processo de conversão em membro pleno. (SARAIVA, M.G; RUIZ, J.B; 2009, p. 163).

Apesar das ressalvas políticas, a Venezuela acaba por participar do Mercosul, em 2012 se tornou membro pleno do bloco. Em 2017, a relação da Venezuela com os países do Mercosul, ficou abalada, principalmente pelo argumento da falta de democracia, devido aos processos de autoritarismo provocados pelo Presidente Nicolás Maduro. Houve a suspensão do exercício como membro do Mercosul e sanções políticas à Venezuela, de acordo com a violação da Cláusula Democrática afirmada no Protocolo de Ushuaia (1996). Análises mais profundas sobre esse processo poderão ser realizadas no decorrer da situação, por hora, pode-se entender que houve um consenso entre os países de que a Venezuela deveria ser punida no âmbito do Mercosul.

Uma reflexão sobre esse processo político deve ser feita, pois nesse movimento de adesão da Venezuela, o Brasil era entendido como o país mais forte do bloco. Por diversas assimetrias institucionais, financeiras e políticas, Paraguai e Uruguai estavam descontentes com as respectivas participações no Mercosul. Os atores da política externa brasileira em conjunto com os diplomatas do Itamaraty estavam colaborando no esforço de amenizar possíveis conflitos entre os países.

As discussões sobre a necessidade de aprofundamento institucional e de mecanismos comunitários para manutenção da coesão continuaram na pauta

do processo, envolvendo em alguns momentos, membros do corpo diplomático e ex-embaixadores que, muitas vezes, em suas declarações enfatizavam que o problema do Mercosul não era tanto sua inconsistência institucional, mas uma baixa internalização das decisões tomadas, devido à falta de vontade política dos governos.(MARIANO, 2015, p. 202)

Houve nesse período do governo Lula a presença do debate sobre a supranacionalidade brasileira em relação aos países da América do Sul e a intergovernabilidade entre os países do Mercosul. O debate em sua maior parte ficou restrito ao entendimento interno, mas que afetou as relações entre os membros nas opções adotadas pelo país nas reuniões do bloco.

Nesse novo movimento de atuação pós 2006, algumas tentativas de cooperação entre os países foram realizadas, principalmente no intuito de favorecer investimentos de empresas estatais ou com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no privilégio de cadeias produtivas (VIGEVANI; RAMANZINI JUNIOR 2010, p.58). O autor ainda mostra que foram tomadas iniciativas para efetivação do acordo de criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), vigente em 2008, porém a crise financeira internacional dificultou a realização pela desvalorização desigual do real e do peso.

Na orientação de Vigevani e Ramanzini Junior (2010, p.59) as dificuldades enfrentadas para integração no Mercosul são fruto de mudanças profundas do sistema internacional, mudanças na estrutura econômica, nos fluxos de comércio e investimentos, de tecnologia, e do poder político, militar e cultural. Corroborar com a percepção de que os países não conseguem de fato implementar a integração, devido à forças internacionais e nacionais que não se direcionam para o mesmo caminho.

As análises da construção do Mercosul como bloco econômico, de uma maneira mais estruturada, se limitam ao governo do presidente Lula, principalmente no que se refere aos autores brasileiros. Nesse sentido a última década ainda não apresenta estudos e debates profundos, o que dificulta a nova delimitação do cenário na formação do bloco.

Dessa maneira, ainda interessa saber que segundo a página oficial do Mercosul na internet<sup>6</sup>, em 2007 foi criado o Instituto Social do Mercosul, entre 2007 e 2009 foram firmados Acordos Econômicos com o SACU, a Índia e a Coreia, foi criado o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), que será objeto de aprofundamento do estudo na última sessão de análise, em 2010 a criação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) ligada à instituição da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), aprovação do

---

<sup>6</sup> Página oficial do Mercosul: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercocul>

Plano de Ação para a conformação de um Estatuto de Cidadania do Mercosul, aprovação do Programa de Consolidação da União Aduaneira do Mercosul, em 2011 foram aprovados o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Palestina e a assinatura do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II). Em 2012, a Venezuela se torna membro pleno do bloco, e entra em implementação o Plano Estratégico da Ação Social, além da assinatura do Protocolo de Adesão da Bolívia e a criação do Fórum Empresarial do Mercosul. Em 2014, ocorrem mais acordos comerciais com o Líbano e a Tunísia. Em 2015, a Bolívia se torna Estado parte.

A articulação dessas ações nos anos que se seguiram aos que existem análises mais detalhadas, ocorreram nas instâncias de decisão do Mercosul, por meio de encontros e Fóruns. Cabe ao entendimento desta estrutura o objetivo de verificar de que forma a organização do Mercosul interfere na tomada de decisões com relação às políticas públicas para migrantes, objeto deste estudo. Nesse sentido, faz-se necessário observar os aspectos gerais dessa organização.

Vale ressaltar que, até início dos anos 2000 havia a recorrente reclamação pela melhora na estrutura decisiva e organizativa do bloco, mas que ao passar dos anos e das lideranças algumas determinações foram tomadas e podemos observar um novo quadro de organização do bloco.

### **1.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MERCOSUL**

A organização institucional do Mercosul foi tema de diversos estudos no período de institucionalização do bloco. Muitos analistas do panorama econômico, político e social mostram que o Mercosul só teria a funcionalidade que desejava quando atingisse certa estrutura.

Na perspectiva da integração regional a necessidade de institucionalizar o bloco era latente, visto que os países deveriam além de seguir determinações assinadas no Tratado de Assunção (1991), deveriam cooperar para que a região se desenvolvesse como um todo.

A construção de instituições estáveis, a união monetária e a coordenação de políticas públicas são medidas fundamentais para que o Mercosul avance e amplie a margem de ação da região no contexto internacional. A manutenção da submissão do projeto de integração regional ao projeto de globalização significará o breve ocaso do Mercosul. A dimensão das dificuldades de recolocar o Mercosul nos trilhos da integração regional podem ser exemplificadas pela sua ausência no debate político e econômico brasileiro, onde a globalização hegemônica pelos EUA é apresentada como a única

alternativa, um caminho sem volta, e todas as vozes críticas são rotuladas de defensores do protecionismo estatal ou de fórmulas casuísticas irrealis. (OLIVEIRA, 2001, p.100)

O que se pôde observar foi em relação ao Tratado de Assunção, que a organização inicial do bloco, segundo Oliveira (2003), estaria sujeita a capacidade do poder decisório do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo do Mercado Comum (GMC), ambos compostos por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Ministério da Economia ou equivalentes. No Conselho estariam os ministros e no Grupo estariam os representantes dos ministérios.

Pode-se destacar os protocolos de Brasília para Solução de Controvérsias no Mercosul (1991) e o Protocolo de Ouro Preto sobre Aspectos Institucionais (1995) como documentos importantes no período de consolidação do bloco, de acordo com Baumann (2001). Os recursos institucionais são importantes nesse processo por delimitar quais diretrizes os países têm de seguir para alinhar as expectativas à realidade do bloco.

Desta maneira, os documentos do bloco que indicam seu funcionamento institucional foram determinados nos primeiros anos de validade da integração regional. Para tanto, a estrutura administrativa ficou a cargo da criação da Secretaria Administrativa, com a função de executar as atividades técnicas documentais.

A criação da Comissão Parlamentar Conjunta também foi importante para a organização do Mercosul, apesar de os participantes não poderem de fato legislar, o acompanhamento das atividades pelos atores dos países-membros é importante na ótica doméstica.

Com a promulgação do Protocolo de Brasília o GMC ganha mais expressividade de atuação, no sentido de mediar possíveis conflitos entre os países do bloco, definindo soluções a partir de resoluções. Oliveira (2003) afirma que a atuação do GMC foi importante, mas que a capacidade de tomar decisões ainda se restringia ao CMC, com a interação dos agentes da diplomacia dos países.

Com a promulgação do Protocolo de Ouro Preto a partir de 1995, estabeleceu-se uma nova estrutura institucional para o Mercosul. Esta manteve muito da anterior, mas certas modificações foram importantes. Algumas assimilavam o novo nível da integração econômica, expressando-se particularmente na criação da Comissão de Comércio Exterior (CCE).

Outra questão relevante foi a preocupação com a participação dos atores sociais e econômicos que estava contida a criação do Fórum consultivo Econômico-Social, cuja função é propiciar-lhes um espaço de debates. (OLIVEIRA, 2003, p. 96)

A configuração essencial até 2003 da organização institucional se pautava nas decisões do Conselho do Mercado Comum, nas resoluções do Grupo do Mercado Comum, nas tarefas técnicas da Secretaria Administrativa, na articulação interna da Comissão Parlamentar Conjunta, nas diretrizes da Comissão de Comércio Exterior e nas recomendações do Fórum Consultivo Econômico. Hoje, a atualização da estrutura ainda conta com a atuação do Tribunal Permanente de Revisão, do Tribunal Administrativo Laboral, do Instituto Social do Mercosul e do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos. O organograma atualizado pode ser visto no **Anexo 1** deste trabalho.

Por fim, cabe a verificação definida por Oliveira (2003) do processo decisório no Mercosul, que se define essencialmente pela condução política do Conselho do Mercado Comum, que toma decisões a partir de informações coletadas pelo GMC, além das informações financeiras dos Bancos Centrais dos países-membros.

De acordo com Oliveira (2003, p. 107), as decisões do CMC são tomadas após colher informações em consultas a outras esferas, como governo, sociedade civil, ministérios, setor privado, Parlamento, entre outras, que são intermediadas pela GMC e pela CCM.

As demais unidades pertencentes ao sistema, pouco têm a influenciar na estrutura decisória. Em primeiro lugar, pois tem funções consultivas, como a Comissão Parlamentar Conjunta e os Fóruns, em segundo lugar, pois, a burocracia estatal dos países dominam as relações de influência das decisões, por meio da estrutura definida pelo Conselho, estritamente de pessoas do Executivo estatal.

Desta maneira, as análises que se seguem no decorrer deste trabalho, privilegiarão documentos e normas definidas nestas instâncias do Mercosul e do Estado brasileiro, na busca por definições sobre os processos migratórios da população do Mercosul e das políticas públicas de direitos humanos, estabelecidas para tais indivíduos.

## **CAPÍTULO 2. MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS NO MERCOSUL**

A ideia presente neste capítulo é mostrar alguns aspectos inerentes ao processo de migração, que estão relacionados às migrações internacionais, em específico na região do Mercosul.

É possível determinar que existam diversas maneiras de explicar o que são migrações e podem ser elencados desdobramentos do conceito como as migrações regionais, ultramar, irregulares, além das classificações pelas normas positivadas como asilo e refúgio, que também são mencionadas no texto. Não se busca compreender os motivos das migrações, mas sim a realidade em que os migrantes se encontram na nova morada.

Em seguida, estudam-se as regulamentações das migrações e possíveis políticas de proteção e defesa dos direitos humanos. Metodologicamente, esta parte é composta a partir de análise de documentos oficiais do bloco. Estes documentos são sistematicamente elaborados e revisados pelo Parlamento do Mercosul, que envolve os países integrantes na definição de normas e regulamentações para internalizar nos países do bloco. Essa análise se dá a partir dos documentos oficiais e fontes secundárias como artigos acadêmicos e científicos que versam sobre o tema. O período analisado é da criação do bloco com o tratado de assinatura até os dias de hoje, bem como os documentos gerados neste período.

O estudo das migrações internacionais está muito ligado ao estudo dos direitos humanos, nessa perspectiva, será interessante evidenciar o movimento relacional entre garantia de direitos dos migrantes do bloco através do olhar do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH) do Mercosul.

Por fim, pretende-se encontrar aspectos que evidenciem as determinantes no processo de garantia de direitos, na intenção de promover o debate e as ações definitivas para mudança da situação atual dos migrantes, que não é uma tarefa fácil, porém é necessária.

### **2.1 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE**

As migrações internacionais contemporâneas compõem o complexo processo de entendimento sobre os movimentos populacionais no mundo. Neste tópico serão avaliadas características deste processo que abrangem os deslocamentos populacionais no Mercosul. Alguns aspectos do tema serão apreciados, contudo não haverá aprofundamento dos

conceitos, visto que há diversas correntes de pensamento que podem explicar os movimentos de migrações.

Para tanto, entende-se fundamental refletir migrações internacionais a partir do processo de globalização que precede e, ao mesmo tempo, impulsiona as migrações e que, a partir desta concepção, as considerações estarão envolvidas na perspectiva de que os processos neoliberais em busca de ganho de capitais são excludentes e prejudiciais à vida em comunidade, uma vez que privilegia o capital ao ser humano.

Desta visão pode-se ter em mente de que as migrações internacionais estão no centro de determinadas problemáticas sociais e que as pessoas que migram, por diversas vezes se encontram em situação de vulnerabilidade. Tal é a importância do tema, que diversos estudos já foram realizados sobre as relações que estão envolvidas no ato de migrar.

A crescente importância das migrações internacionais no contexto da globalização tem sido, na verdade, objeto de um número expressivo de contribuições importantes, de caráter teórico e empírico, que atestam sua diversidade, significados e implicações. Parte significativa desse arsenal de contribuições importantes volta-se à reflexão sobre as enormes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais que se processam em âmbito internacional, principalmente a partir dos anos 80. Como eixo de reflexão, situam-se as mudanças advindas do processo de reestruturação produtiva o que implica novas modalidades de mobilidade do capital e da população em diferentes partes do mundo. (PATARRA, 2005, p. 23)

Pode-se observar que as contribuições dos estudos nos revelam que os movimentos de migração não são estáticos e sofrem mudanças de acordo com algumas condições globais, como crises econômicas, políticas, guerras, entre outras. Essas condicionantes podem também ser por razões positivas, de organização social ou desenvolvimento econômico que gera oportunidades de trabalho e renda para os indivíduos.

Hoje, é extremamente importante considerar o contexto de luta e compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes. É preciso reconhecer o novo, difícil e conflitivo papel dos Estados Nacionais e das políticas sociais em relação aos processos internacionais e internos de distribuição da população no espaço – cada vez mais desigual e excludente. Há que se tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. É de fundamental importância considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária – que, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico produtiva em escala global. (PATARRA, 2005, p. 24)

Entende-se também que as migrações internacionais constituem o movimento de pessoas entre nações. Para tanto, os Estados têm suas fronteiras e regras que podem dificultar ou facilitar o ingresso do migrante. É fato que há responsabilidade do Estado pelo migrante que ingressa em seu território. Adiante, quando forem verificados os acordos de residência no Mercosul, poderão ser observados aspectos dos documentos que falam sobre migrações e direitos humanos e sobre a imputabilidade jurídico-política do Estado em criar políticas públicas e garantir a proteção dos direitos.

Do ponto de vista conceitual, a migração internacional vincula-se inexoravelmente à ideia de Estados nacionais, materializando-se por meio do cruzamento das fronteiras políticas de tais Estados (CASTLES, 2009; SAYAD, 1999). As migrações internacionais, assim, só existem porque existem as fronteiras. Juridicamente deveriam constituir a exceção no sistema de Estados-nação, que constrói-se sobre a tríade: governo, povo e território, em que um povo estável (ou estabilizado), localizado em um território definido, é ligado a um governo e a um ordenamento jurídico que possui jurisdição (poder) sobre aquele território. O migrante é aquele membro de um Estado que se desloca para outro território e, portanto, se coloca sob a jurisdição deste outro Estado. (BARALDI, 2014, p.16)

Migrações estão relacionadas diretamente com a movimentação de pessoas. E essa movimentação é fundamental na construção dos espaços, dos lugares, culturas e identidades. Baraldi (2014, p. 17) afirma que,

Assim, migração internacional e migrantes são termos que englobam praticamente toda a realidade da movimentação de pessoas entre Estados nacionais. Prefere-se esses termos à expressão mobilidade humana porque eles demarcam a realidade excludente dos Estados nacionais em que esta movimentação ocorre. O paradigma da mobilidade é oposto ao paradigma nacional. Há uma disputa entre este novo que surge a partir da própria dinâmica autônoma dos migrantes e a consciência política que constrói-se a partir daí e os esforços do paradigma nacional excludente para se manter vigente. A opção pelo termo migrações internacionais busca evidenciar a luta que está em curso diante do crescimento e da transformação das migrações, realidade que, segundo o paradigma dos Estados-nação, deveria ser excepcional, ou melhor, controlada.

No entendimento de Nascimento (2012), existem três principais causas para migrações, sendo elas as diferenças existentes entre países no que se refere a níveis de desenvolvimento, demografia e consolidação democrática. Essas diferenças na verdade representam grandes esferas da vida em sociedade, das condições de sobrevivência e subsistência.

Ainda na tentativa de conceituar o que é migração, o “Manual de derechos humanos de personas migrantes” realizado pelo Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, em junho de 2017, declara que

La migración o el acto de migrar es el desplazamiento desde un territorio de un Estado hacia el territorio de otro Estado o dentro de si mismo. Se refiere a cualquier movimiento de población, independientemente de su tamaño, composición o causas. En función de las características de estos movimientos, se habla migración forzada o voluntaria, de migración permanente o temporal. Las distinciones son analíticas o jurídicas y en la realidad pueden encontrarse en forma compleja en las vidas de personas que migran. (IPPDH, 2017, p. 20).

A União Interparlamentar (UIP) em conjunto com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas (ONU), a partir de uma Oficina do Alto Comissariado para Direitos Humanos (OACDH), elaboraram um manual “Migración, derechos humanos y gobernanza” em 2015, que trata sobre aspectos relevantes do tema de migrações internacionais, desse modo explicitam que,

La migración en la actualidad es consecuencia de una serie de factores económicos, políticos y sociales. Los migrantes dejan sus países de origen debido a una situación de conflicto, a violaciones generalizadas de los derechos humanos o a otras razones que amenazan su vida o su seguridad. Muchos de ellos se ven obligados a buscar empleo en otra parte por la falta de trabajo en condiciones decentes. También emigran para reunirse con miembros de su familia que ya se han establecido en el extranjero. La inmigración, la entrada en un país de destino, suele reflejar pautas de migración históricas, conexiones familiares y redes de migración. A medida que la globalización amplía la circulación mundial de capitales, bienes, servicios y tecnología, la migración responde a la creciente demanda de capacitación y de mano de obra en los países de destino. Estos factores, junto con el envejecimiento de la población y la disminución de la fuerza laboral en los países de ingresos altos, intensifican la migración internacional, incluida la movilidad de la mano de obra y de trabajadores cualificados. (OACDH, 2015, p. 20)

O sujeito das migrações internacionais é o migrante e este não pode ser objeto desqualificado de estudos, é necessário estabelecer que o migrante é relevante e possui direitos e necessita da garantia destes.

O migrar é um ato que carrega em si uma complexidade, e definir o termo migrante não é uma tarefa simples. Nascimento (2012) contribui para a discussão da definição do tema argumentando que as motivações para migrar são diversas, de questões financeiras, profissionais, políticas, ambientais, conflitos armados, entre outros. Também podem ser definidos migrantes quanto à situação documental de entrada no país como regulares e irregulares, neste ponto é vital frisar que no entendimento da autora migrar não é um crime,

sendo assim, evita-se dizer que o migrante é ilegal ou legal. Patarra (2005, p.29) afirma a partir da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994 no Cairo,

São considerados três tipos de migrantes internacionais: migrantes documentados, migrantes não-documentados e refugiados/asilados. Quanto aos migrantes com documentação, os governos dos países recebedores devem considerar a possibilidade de lhes conceder, bem como aos membros de suas famílias, um tratamento regular igual ao concedido aos seus próprios nacionais, no que diz respeito aos direitos humanos básicos.

É relevante para o tema notar que os movimentos migratórios, como processos não estáticos, foram se modificando ao longo dos anos. Já se sabe que hoje a presença das migrações de mulheres tem grande destaque no cenário internacional. Mostrando protagonismo em relação à mudança de vida das mulheres, ganho de espaço público, mas também representa um alto índice de violência e violações. Muitas vezes as mulheres se tornam vítimas da rede de tráfico internacional que as tornam vulneráveis a todo tipo de violação.

De manera especial, las mujeres están en una situación de riesgo ante la discriminación, el abuso y la explotación cuando son trabajadoras migrantes. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que supervisa la manera en que los Estados Partes aplican la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (véase el Capítulo 2), publicó una recomendación general sobre este asunto en 2009. La recomendación proporciona una visión integral y de conjunto de la situación y de los problemas que afrontan las mujeres migrantes. (OACDH, 2015, p. 36)

Entende-se o ato de migrar como um movimento, e torna-se essencial estabelecer uma conexão do movimento de migrar com a construção do lugar a partir da experiência vivida. Realiza-se uma aproximação com a fenomenologia, discreta, mas complementar, para pensar no indivíduo que se encontra na situação de migrante.

Para estabelecer essa breve conexão, mesmo que na fronteira da limitação desta aproximação as concepções e considerações sobre lugar como forma de experiência vivida, estão baseadas no trabalho de Marandola Jr. (2010) . Em transposição com o tema pode-se pensar que o indivíduo migra a partir de razões internas (pessoais) e externas (condição política, econômica, ambiental) e para tanto é necessário deixar seu lugar de nascimento e partir para um novo, onde deva construir uma nova experiência direta com o ambiente que se insere.

Faz sentido pensar nessa concepção quando estudamos direitos humanos, pois são envolvidas características intrínsecas a atividade humana na garantia dos direitos, e na garantia da dignidade dos migrantes, essencialmente na nova configuração de vida que estabelecem com o ambiente em que se instalam, convivendo com novas condições sociais e culturais.

Para as migrações internacionais ainda é relevante mencionar que a presença das organizações internacionais na resolução de conflitos e proposição de políticas regionais e multilaterais. Para regular sobre os trabalhadores migrantes a Organização Internacional do Trabalho (OIT) se faz presente nos conflitos, mesmo que seguindo os parâmetros definidos pela Organização Internacional do Trabalho, desenvolvida pós-industrialização mundial. A Organização Internacional para Migrações (OIM) se faz presente como a principal organização intergovernamental que tenta estreitar as relações entre países promovendo a gestão humanitária das migrações. Também se ocupam do tema das migrações organismos da ONU como a ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) e a própria divisão de direitos humanos da ONU.

Pensando nessas condições pode-se seguir para o entendimento dos processos migratórios no Mercosul. É certo que as reflexões sobre os movimentos migratórios e sobre as definições de imigrantes não foram extensas, mas à medida que for delineado o processo no Mercosul, pode-se perceber outras características intrínsecas ao tema.

## **2.2. MIGRAÇÕES DO MERCOSUL E PARA O BRASIL: UMA ANÁLISE DAS NORMAS E ACORDOS**

A criação do Mercosul como bloco econômico visava a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos e não estava no centro da discussão a elaboração de ações que promovessem maior integração social entre as populações. No que se refere às migrações, nos momentos em que se constituíam as alianças não houve a preocupação em estabelecer regras regionais sobre a circulação de pessoas, ignorando o contexto de que a região é terreno de migrações históricas (MENDES, 2016, p. 83).

No que se refere aos movimentos migratórios internacionais *entre* os países da América do Sul, de um modo geral são os mesmos históricos e bastante complexos, envolvendo desde fluxos intercontinentais, como vimos anteriormente, até aqueles em espaços bi-nacionais e tri-nacionais. Essas migrações compreendem diversas formas de mobilidade da população no território e derivam tanto de fatores econômicos como políticos. (PATARRA;BAENINGER, 2005, p. 86)

As autoras afirmam que nos anos 1970 os movimentos migratórios intra regionais foram consideráveis, nos anos 1980 já foi mais modesto e nos anos 1990 reduzido pela oscilação e instabilidade geradas por crises políticas na região (PATARRA; BAENINGER, 2005, P. 86). Vale lembrar que as negociações entre Brasil e Argentina nos anos 80 culminou na proposta de construção do Mercosul, e em 1991 foi promovido e assinado o Tratado de Assunção.

As determinações promovidas pelo Tratado de Assunção (1991) não regulavam sobre a migração no contexto regional, nem das questões sociais que se repetiam nos países marcados pela divisão capitalista de desenvolvido e em desenvolvimento. Apenas foi mencionada a vontade política de estabelecer bases para uma união estreita entre os povos, para alcançar os objetivos de modernizar as economias, ampliar as ofertas de bens e serviços, melhorando a qualidade de vida dos habitantes.

Para Mendes (2016), uma crítica que se faz à construção do Mercosul é que não havia um órgão ou mecanismo que reduzisse assimetrias e disparidades entre os países nas questões de desenvolvimento humano. Nesse sentido, as reflexões sobre a condição de vida dos indivíduos foram reduzidas apenas a trabalho e emprego.

Vale recordar que, ao longo dos anos 1990, os países do Mercosul estavam envolvidos em crises financeiras e tentando levantar suas economias, em especial com os acordos de tarifas e econômicos promovidos dentro do bloco, visando minimizar os resultados negativos. Desta maneira a questão da proteção dos direitos pouco aparecia nas agendas internas dos países e muito menos na agenda de negociações do Mercosul.

Contudo, com o Tratado de Ouro Preto (1994) houve uma reorganização na estrutura do Mercosul, refletindo na questão migratória, pois foi criado o Foro Consultivo Econômico-Social com o intuito de estabelecer uma nova determinação para a situação dos migrantes, extrapolando a visão do migrante laboral, para uma visão ampla de cidadania.

No lastro político da ampliação de objetivos do Mercosul, determinada pelo Protocolo de Ouro Preto, consolidou-se a ideia de elaborar instrumentos para promover o desenvolvimento humano no contexto comunitário. Apesar da oposição inicial do governo argentino, depois alterada, firmaram-se dois importantes aportes normativos: o Acordo Multilateral de Seguridade Social, de dezembro de 1997, e a Declaração Sociolaboral do Mercosul, de dezembro de 1998. Ambos os mecanismos incidem nas questões da migração intra regional, dos trabalhadores migrantes e suas famílias. (MENDES, 2016, p. 86)

Os dois documentos internacionais visavam estabelecer regras para colaboração entre os países de reconhecimento e garantia de direitos laborais. No entanto, o Acordo Multilateral não estabelecia em seus artigos a obrigatoriedade dos países de modificarem suas legislações internas, porém se tornou de grande importância por garantir aos migrantes uma segurança jurídica para reivindicar seus direitos sociais e benefícios previdenciários.

No tempo em que os países ainda se adequavam para ratificar os acordos, foi criada a Comissão *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul, para a princípio estabelecer melhorias no texto aprovado em 1998. No entanto, a estrutura tripartite diante das frentes sindicais que acompanhavam o processo não avançou muito no debate das questões sobre migração, nem no que se refere aos migrantes de fronteira, que deveriam ter maior atenção pela alta mobilidade e dificuldade de acesso aos benefícios (MENDES, 2016, p. 88).

Desta maneira, a questão da Dimensão Social do Mercosul acabou por não ser tão eficiente na amplitude das migrações. Os países, no entanto, continuaram com as suas regras internas de recebimento de imigrantes.

No Brasil, os órgãos que regulam e administram a entrada de estrangeiros são Ministério da Justiça, Ministérios das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho, sendo que o Ministério da Justiça cuida da parte documental dos migrantes. A Lei nº 6.815 de 1980 é quem orienta a política migratória do país, conhecida como “Estatuto do Estrangeiro” tem suas bases constituídas nos momentos de ditadura militar brasileira e reforça traços críticos da visão xenofóbica do brasileiro em relação aos migrantes. A lei também criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que estabelece resoluções e é presidido pelo Ministério do Trabalho em conjunto com outros representantes dos outros ministérios, também vinculado ao Ministério da Justiça temos o Comitê Nacional para os Refugiados- Conare.

Em relação à entrada de migrantes mercosulinos no país, Patarra e Baeninger (2004, p. 8) determinam que,

Dentre as migrações internacionais do Mercosul para o Brasil, nos anos 90, a metade teve origem no Paraguai; 34,7% na Argentina; e, 14,6 % no Uruguai. Para o Mercosul Ampliado, a migração de paraguaios para o Brasil respondeu por 31% do total, seguida do fluxo de argentinos (21,2% do total) e dos bolivianos (20,2%) e, finalmente, dos peruanos (13,2%). Esses fluxos indicam que para a compreensão dos deslocamentos populacionais no Mercosul é preciso que se amplie a região de análise, incorporando, mesmo que de maneira agregada, países que imprimem uma nova dinâmica às migrações na América Latina.

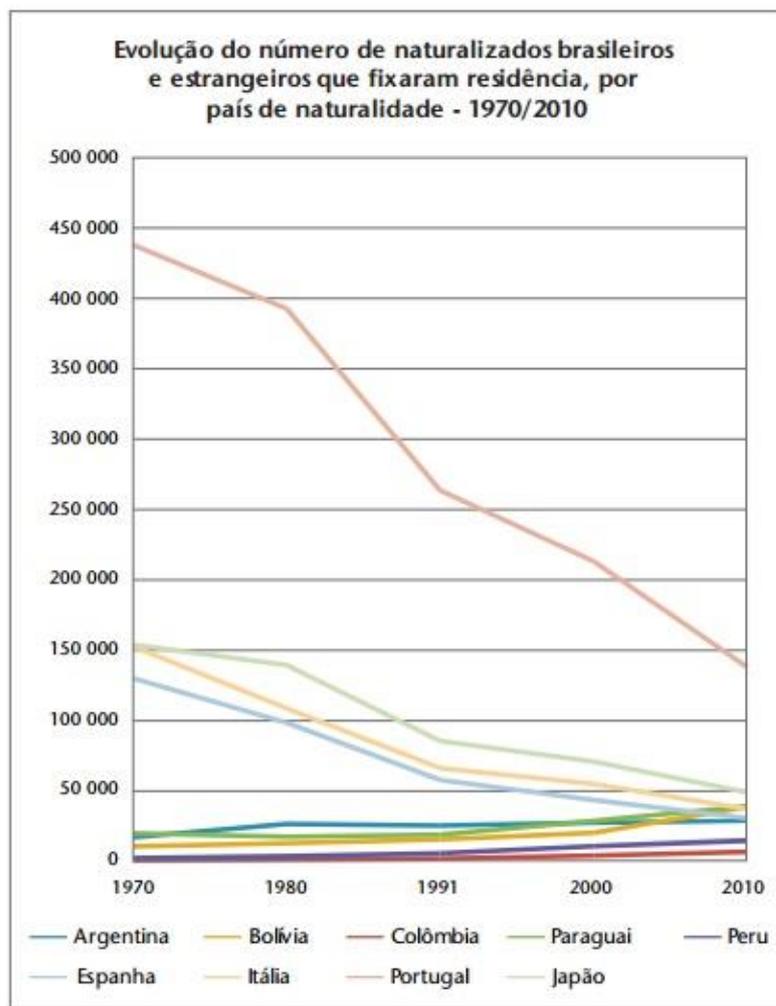
Segundo o estudo da Organização Internacional de Migrações em conjunto com o ministério do trabalho e emprego 2009, sobre o perfil migratório do Brasil a partir de dados fornecidos pelo CENSO 2010 e o levantamento da CELADE (Centro Latinoamericano e Caribenho de Demografia) de 2006,

Existe uma diferença evidente com relação à composição dos grupos de emigrantes segundo os países de destino na região do MERCOSUL. A emigração de brasileiros para o Paraguai e Bolívia se caracteriza, mormente, como migração do tipo familiar, composta por homens relativamente jovens e chefes de família, mulheres em idade reprodutiva e crianças em idade escolar. Em geral, estas populações apresentam baixa escolaridade (menos de 6 anos de estudo em média) e baixa renda familiar. Contudo, tendem a manter sólidos vínculos com familiares nas comunidades de origem e exercem forte circularidade nas áreas de fronteira. Já o estoque de brasileiros residentes na Argentina e Uruguai se caracteriza pela estrutura mais envelhecida e jovens mais qualificados para o mercado de trabalho, ocupando não apenas o setor da agricultura, mas também indústria e serviços (mesmo que de maneira incipiente). (OIM, 2010, p. 29)

Estes dados do Censo de 2010 apresentam um fluxo já estabelecido para migrantes dos países do Mercosul para o Brasil. No Censo de 2010, ainda não houve atualização do estudo de Baeninger e Patarra, porém é possível observar através do Atlas do Censo de 2010, que a distribuição dos maiores grupos de estrangeiros para o país, a partir de 2005, é de 10.001 a 11.814 para Bolívia e Paraguai, seguido pela Argentina de 4.001 a 8.000, e Uruguai, Peru e Colômbia de 2.000 a 4.000 pessoas migrantes. Vale lembrar que Bolívia é Estado Parte em processo de adesão desde 2012 e Peru e Colômbia são Estados Associados ao bloco. Ainda segundo o Censo de 2010 o número total de estrangeiros no Brasil é de 433.428 habitantes.

Para comparar a evolução dos números de pessoas que entraram no país e que se naturalizaram, o Atlas mostra o aumento de migrações de Bolivianos, Colombianos Paraguaios e Peruanos para o Brasil enquanto que a migração de Argentinos diminuiu, conforme a **figura 1**.

**Figura 1: Evolução numérica dos migrantes**



**Fonte:** IBGE. Gráfico do Atlas do Censo 2010, p.26.

Sobre a saída de brasileiros para países vizinhos e participantes do bloco, o Relatório do Censo 2010 (2011, p.60) estabelece que,

Muito embora os deslocamentos entre países vizinhos sejam pouco expressivos, como já assinalado, é importante ressaltar que os movimentos transfronteiriços foram proporcionalmente mais significativos nas Unidades da Federação localizadas no Norte do País. Assim, a Guiana Francesa é o principal destino da emigração que parte do Amapá, a Venezuela recebe a maior parte dos fluxos que partem de Roraima, e a Bolívia atrai o maior volume de emigrantes oriundos do Acre. Nas fronteiras do centro-sul do País, os países vizinhos, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, aparecem como quinta opção preferencial.

A movimentação das pessoas nas fronteiras é interessante quando nos referimos ao Mercosul, que se propõe a promover a integração regional, porém ainda tem-se muito a avançar nas questões das migrações e o controle sobre os movimentos. Patarra e Baeninger

(2005) determinavam sobre os números de estrangeiros, que haviam diversas assimetrias informacionais.

Trabalha-se até hoje com a estimativa de 1 milhão de estrangeiros no Brasil, considerada estável nos últimos dez anos, mas o Ministério do Trabalho forneceu autorizações a apenas 62.890 pessoas, entre 1993 e 2000. A desproporção entre imigrantes não documentados e os legais é nítida; situação reforçada, ademais, pelas restrições e pouca abertura do país aos refugiados políticos. Um dos problemas para os imigrantes estrangeiros é a já citada lei de imigração, editada na década de 1980, quando vigorava um regime político de exceção, que considerava o estrangeiro uma questão de segurança nacional. (p.89)

A questão da entrada indocumentada dos migrantes é fonte de diversas violações de direitos, principalmente quando são necessários cuidados e acesso aos serviços públicos. A necessidade de melhorar a cooperação entre os países do Mercosul para regularizar a situação dos migrantes é urgente, ainda que tenham avanços nos últimos anos ainda são percebidas situações de vulnerabilidade dos migrantes, nesse contexto não está indicado os casos especiais de asilo e refúgio.

Para entender melhor as regras que estão acordadas no Mercosul, faz-se necessário analisar os Acordos de Residência assinados e outros documentos internacionais que regem as políticas migratórias do bloco.

A partir dos anos 2000, o Mercosul já estava mais sedimentado e as discussões dentro do bloco já avançavam sobre os problemas sociais. Com as determinantes dos movimentos migratórios já estabelecidas, principalmente para migrantes a trabalho, os países conseguiram se organizar na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul para determinar alguns documentos que diminuíssem as assimetrias entre as legislações internas no que se refere às migrações.

A Comissão Parlamentar Conjunta estabelecida em 1994 com o Protocolo de Ouro Preto, teve papel interessante nos processos burocráticos do Mercosul, pois em suas funções habitava a convergência de legislações dos Estados Parte a fim de completar o processo de integração. Em 2005, por meio do Protocolo Consultivo do Parlamento do Mercosul é constituído o Parlamento do Mercosul, que em suas atribuições estavam representar os povos do Mercosul, defender a democracia, paz e liberdade, impulsionar o desenvolvimento sustentável com justiça social e respeito à diversidade cultural, garantir o processo de integração, estimular a formação de uma consciência coletiva de cidadania, contribuir para consolidação da integração latino-americana e promover a solidariedade e cooperação regional (OIM, 2012, p.32).

O Parlamento tem certa importância no desenvolvimento das questões migratórias, pois a partir dele pode-se internalizar nos estados membros os acordos estabelecidos em outras instâncias do bloco. Como o caso dos Acordos de Residência, ou a Declaração de Princípios e Diretrizes do Mercosul sobre Justiça, Segurança e Direitos Humanos.

Segundo o Cuadernos Migratorios nº3 da Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional para América del Sur, 2012, cria-se por meio da decisão do CMC nº 7/76 a Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul, com finalidade de criar mecanismos de integração e cooperação. Para o tema de migrações no bloco, a Reunião dos Ministros aprovou a criação da Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios do Mercosul em 2004.

Esta declaração reconhece que as migrações são importantes no processo de formação nos Estados, reconhece a necessidade de fortalecer as iniciativas de regularização dos fluxos migratórios, assegurar aos migrantes direitos já declarados em convenções e tratados internacionais vigentes, entre outras determinações. Foi o primeiro documento importante para os processos de regularização das migrações intra bloco.

A Conferência Sul Americana sobre Migrações realizada em 2000 entra no rol de eventos estratégicos para a região debater migrações e políticas para adoção nos países da América do Sul.

La CSM es un proceso creado en Lima en el año 1999 por iniciativa de algunos gobiernos sudamericanos y con la cooperación técnica de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), como resultado del Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, organizado por la OIM. En dicho encuentro participaron todos los países sudamericanos a excepción de Guyana y Surinam. En este evento los gobiernos reconocieron la importancia que revisten los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares a partir de las cuales se organizarían las futuras conferencias. (OIM, 2012, p. 34)

Entende-se a partir dessa movimentação que se consolida uma fonte de pressão internacional sobre a criação e regulamentação das questões de migração no bloco, visto que em diversas instâncias são firmados compromissos nível Estatal para promoção e proteção dos direitos humanos.

El proceso de la Conferencia, además de contar con la participación de los doce gobiernos sudamericanos, incluye a organismos internacionales representantes de la sociedad civil y de gobiernos específicos en calidad de observadores. Los observadores pueden participar en las diferentes actividades que se realizan, pero no están facultados para intervenir en la elaboración de los documentos que contengan recomendaciones o compromisos, ya que estas acciones son facultad exclusiva de los Países Miembros. Al respecto cabe destacar que organismos tales como el Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comunidad Andina (CAN), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han efectuado importantes contribuciones a este Proceso a través de documentos técnicos compartidos y ponencias presentadas al plenario de cada Conferencia. (OIM, 2012, p. 35)

As conferencias que se seguiram trouxeram importantes elementos para as discussões dentro do bloco, pode-se ver que a partir de 2000 alguns problemas como obtenção de visto, visto para turistas, regulamentação de migrantes nas fronteiras, casos especiais de trabalhadores de fronteiras, foram discutidos pelos integrantes do Grupo de Trabalho Especializado sobre Migrações a fim de propor documentos para minimizar as disparidades entre os países nas políticas de migrações. O Grupo em certa medida atinge esse objetivo com o *Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Integradas*, pelo nível de integração institucional (OIM, 2012, p. 40).

Segundo a OIM (2012), os documentos tratados ao longo da existência do grupo foram Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto de Refúgio (no ano 2000, em apoio a Convenção sobre Refúgio da ONU de 1951), Declaração de Assunção em Matéria do Tráfico de Pessoas e Tráfico de Migrantes (2001), Acordo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados parte do Mercosul, Bolívia e Chile (2002) e o Plano de Combate ao Tráfico de Pessoas entre os Estados Parte e Estados Associados (2008).

O grupo de trabalho estava integrado na instância de uma comissão técnica que trabalhava estrutura interna da Reunião dos Ministros do Interior, a partir de 2002 começou discussões para criação do Foro Especializado em Migrações (FEM), criado em 2003, também ligado à Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul.

São importantes para a regularização das migrações no Mercosul os Acordos de Residência, são eles o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul e o Acordo para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile, aprovados pela Decisão CMC nº 28/02. Ambos os acordos concedem o direito a residência e ao trabalho que são condições primordiais na garantia de permanência daquele que migra.

Segundo Mendes (2016), foram estabelecidos diversos instrumentos para facilitar a permanência e a circulação dos trabalhadores migrantes dentro do bloco, tais como Acordo sobre Regularização Migratória Interna do Mercosul, Acordo sobre Regularização Migratória do Mercosul, Bolívia e Chile, Acordo de Livre Transito e Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Acordo de Livre Transito e Residência para Nacionais dos

Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, todos em 2002.<sup>7</sup> Após a criação do Foro Especializado em Migrações (FEM) também foi aprovada a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios (2004).

Analisando a partir das determinações dos autores, esses acordos foram fundamentais para a discussão do tema de migrações no Mercosul, por estabelecer em seus artigos direitos e garantias para os migrantes. Há de certa forma uma preocupação com os direitos humanos e com a garantia dos direitos via Estado, porém não são determinadas ações concretas nos acordos, foram necessárias outras discussões e pressão das organizações internacionais e sindicatos (no âmbito de direitos laborais) para que políticas regionais fossem determinadas.

O artigo 9 do Acordo de Residência versa sobre direitos e garantias dos migrantes e nele se apoiam as promessas de garantia de direitos humanos, no entanto, só em 2009 todos países do bloco implementaram o acordo, um lapso temporal de adequação das normas internas que mostra a vulnerabilidade da relação entre garantia de direitos e burocracia Estatal.

Para melhor compreender os aspectos fundamentais sobre as questões de direitos humanos, percebe-se necessário estabelecer um breve panorama do direito internacional dos direitos humanos, evidenciando documentos e normas que acompanham o processo mundial da proteção de migrantes.

### **2.3. DIREITOS HUMANOS: UM PANORAMA DAS NORMAS DE PROTEÇÃO DE MIGRANTES**

Os elementos constitutivos do processo de proteção internacional dos direitos humanos e do processo de proteção dos direitos humanos sob a ótica da regionalização do Mercosul integra a dinâmica da pesquisa em questão. São importantes para a compreensão da integração direitos humanos e Mercosul o conceito da universalidade de direitos, o levantamento de documentos internacionais de proteção de direitos humanos e a reflexão a partir da cartilha do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul da situação atual da questão dos direitos no bloco. Desta maneira, entende-se completa a construção do arcabouço teórico para discussão de políticas públicas de direitos humanos para migrantes no Mercosul que se segue.

---

<sup>7</sup> Uma anotação interessante sobre a acessibilidade dos documentos pelo site da Secretaria do bloco, não é possível baixar os acordos na íntegra, apenas visualizar em uma tabela o número, título, tipo, matéria, país, organismo, data do tratado e quando se clica em detalhes, uma breve explicação do caminho legislativo dele. Podemos pensar que a transparência fica a desejar, pois não foi possível acessar o documento apesar deste caminho parecer que daria o acesso. Consultar em: [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)

### ***2.3.1. Universalidade dos Direitos Humanos***

A discussão sobre direitos humanos se fortaleceu no pós 2ª Guerra Mundial, na medida em que se formalizou a criação de uma organização multilateral, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Carta das Nações Unidas. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, por meio da Resolução 217 A (III), foi aprovada na Assembleia Geral.

No sentido de desenvolver o tema sobre os direitos, define-se a visão contemporânea dos direitos humanos expressa na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 que, em seu parágrafo 5º, afirma: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase” (Conferência de Viena, 1993). Para Piovesan (2004), a visão contemporânea dos direitos humanos conjuga o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais, reforçando a necessidade da proteção integral dos direitos humanos.

A Conferência de Viena reuniu 171 países para a discussão sobre a proteção dos direitos humanos a partir daquele contexto mundial que vinha se formando. Benoni (2009), ao investigar o processo de construção da Declaração de Viena, analisa que:

O consenso era improvável em função das dificuldades oriundas desse cenário internacional pós-Guerra Fria, com o surgimento de conflitos étnicos, a revalorização das particularidades culturais e religiosas, os episódios de ódio racial e violência contra imigrantes africanos na Europa e em outras partes do mundo desenvolvido, os massacres na África, a disseminação da xenofobia, a exacerbação de uma globalização econômica que não oferecia garantia de bem-estar para vastas camadas da população mundial e o reforço do etnocentrismo ocidental. (BENONI, 2009, p. 97-98).

Pode-se entender que os países presentes já não estavam de pleno acordo sobre a universalidade dos direitos humanos; porém, a estratégia era firmar um compromisso de promoção e proteção dos direitos à medida que todos se comprometessem a cumpri-los. Benoni (2009, p. 101) ressalta que,

A conferência de Viena, neste aspecto, conseguiu aprovar texto que afirma a universalidade dos direitos humanos, sem deixar de reconhecer a importância das particularidades culturais. Buscou

transcender o debate simplificador e o monopólio que se nutre de estereótipos. (...) Não obstante, o avanço foi real e a linguagem, em que pese a “ambiguidade construtiva” própria do discurso político multilateral, estabeleceu determinados parâmetros que favorecem a universalidade de todos os direitos humanos.

É importante estabelecer mais algumas visões sobre a universalidade dos direitos humanos, tendo em vista que a realidade fora dos atos normativos não mostra o que em lei está garantido. Os Estados presentes nas discussões não cumprem a universalização de direitos, principalmente aqueles que estão em condição de “subdesenvolvimento”, onde a distribuição da geração de riquezas é assimétrica e não garante a preservação da dignidade humana.

Ramos (2014) afirma que existem argumentos que revelam a contrariedade da universalidade dos direitos humanos. Seriam esses argumentos relacionados à existência de diversas percepções valorativas do mundo, na qual nada é universal; à universalidade no plano externo e preservação no interno, com falta de adesão e engajamento prático dos estados-membros; aos valores culturais diversos; à proteção de direitos em países com recursos econômicos suficientes. Esses argumentos servem para exemplificar como a pluralidade está mais presente nas questões de direitos humanos do que a universalidade, e quão complexa é a sua aplicação nas diversas sociedades.

Jullien (2009), em seu livro “O diálogo entre as culturas: Do universal ao multiculturalismo”, levanta questões sobre o desenvolvimento do pensar sobre o universal, sobre a ligação ao pensamento europeu e provoca a reflexão sobre a grande influência da globalização na concepção do que é o universal, e a quem de fato ele se aplica.

Pois, quando nos referimos, por exemplo, à *Declaração universal dos direitos do homem*, que tem valor de Manifesto sob esse aspecto, nesse caso, num sentido fraco, que se estende por toda a superfície da Terra, concernindo, em virtude disso, a todos os homens e todos os países (tal como falamos de “Exposição universal”, ou de geografia ou história universais). E isso, ainda que seja verdade que há um século, graças ao desenvolvimento das técnicas, com o fim das grandes explorações e sob o impulso do colonialismo, a história do “mundo finito” começou e o globo é, enfim, percorrido em todos os sentidos: todos os territórios já foram sistematicamente abordados e passados no pente fino do epicentro europeu e a “família humana” à qual tal *Declaração* se dirige acha-se finalmente completa. Pois aqui “universal” não significa apenas essa extensão máxima, de natureza empírica, em suma, uma planetarização qualquer, mas, decerto, implica uma prescrição. (JULLIEN, 2009, p. 22)

A concepção da universalidade dos direitos humanos é baseada no modelo de organização da sociedade, que perpassa a ordem econômica capitalista. Esse modelo que, através da garantia de direitos, deveria ser propor soluções e acaba sendo conivente com violações, e a universalidade torna-se um conceito complexo de efetivar-se na realidade.

A complexidade dos direitos humanos reside em que eles podem ser concebidos, quer como forma de localismo globalizado, quer como forma de cosmopolitismo ou, por outras palavras, quer como globalização hegemônica, quer como globalização contra hegemônica. Proponho-me de seguida identificar as condições culturais através das quais os direitos humanos podem ser concebidos como cosmopolitismo ou globalização contra hegemônica. A minha tese é que, enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado - uma forma de globalização de-cima-para-baixo. (...) Para poderem operar como forma de cosmopolitismo, como globalização de-baixo-para-cima ou contra hegemônica, os direitos humanos têm de ser reconceptualizados como multiculturais. O multiculturalismo, tal como eu o entendo, é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos de uma política contra hegemônica de direitos humanos no nosso tempo. (SANTOS, 1997, p.112)

Contudo, via de regra, para os atores envolvidos na proteção e promoção dos direitos, é importante ressaltar que os direitos humanos, nas palavras de Carvalho Ramos (2014, p.28), consistem no reconhecimento de que são direitos de todos, não havendo diferenças entre os seres humanos. Essa universalidade também refere-se ao alcance que estes direitos devem ter; portanto, afirmam-se tanto perante as diversas ordens estatais e internacionais, como diante de ordens extra estatais (NEVES, 2005, p.8). Nesse sentido, torna-se explícita a obrigatoriedade dos países em proteger e promover os direitos, de acordo com os documentos internacionais ratificados e também em consonância à vontade de promover a diminuição das desigualdades dentro de um país em particular e entre os países com os quais se relaciona.

Por fim, entende-se que para a aplicação da universalidade no contexto de migrações é dado que desde a entrada do migrante no país há um controle estatal de seu trânsito, e cabe ao Estado aplicar políticas que promovam os direitos, nesse sentido quando se diz que o Estado quer limitar a universalidade, ele na verdade limitaria direitos fundamentais, (VEDOVATO, 2012, p. 116). Esse debate, sobre as políticas migratórias por fim pode ser visto mais adiante, quando for analisada a Lei de Migrações brasileira.

### ***2.3.2. Documentos Internacionais de Proteção de Direitos Humanos***

São essenciais no delineamento das relações entre os países do Mercosul e o trato das questões de direitos humanos a verificação dos documentos internacionais que se referem às questões migratórias. Claramente, direitos humanos estão ligados à proteção da dignidade humana e garantia de condições para preservá-la seja em que espaço do globo estiver o ser humano.

Neste sentido, Sarlet (2013) faz uma profunda reflexão sobre as dimensões da dignidade, estabelecendo que é complexa a delimitação por conter diversos aspectos a serem entendidos. Na organização das dimensões como críticas, vê-se que a dificuldade de compreensão jurídico constitucional da dignidade da pessoa humana, por constituir um valor próprio que identifica o ser humano, a dimensão ontológica relaciona a dignidade como um elemento centrado na autonomia e autodeterminação, conceito geral pautado pela Declaração Universal de 1948 e outras jurisprudências, a dimensão da dignidade e intersubjetividade pautando o sentido de comunidade e pluralidade (em Hannah Arendt) destacando alguns aspectos relevantes à ordem jurídica dos Estados, a dignidade como construção histórico cultural, relacionada com a hegemonia cultural no norte do mundo, a dignidade como limite e tarefa, no sentido de gerar direitos e deveres ao Estado e a comunidade.

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças. (SARLET, 2013, p. 35)

Desta compreensão segue-se para o entendimento de que para uma livre circulação de pessoas e preservação da dignidade é fundamental a garantia, via jurisdicional, dos direitos humanos e assim podem ser analisados os documentos internacionais que estabelecem parâmetros do trato jurídico legal do trânsito das pessoas e da garantia de vida.

Com efeito, segundo o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos da ONU, os seguintes tratados formam um conjunto de garantias e direitos das pessoas, que também envolvem artigos específicos para migrantes, delineados pelo Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH) do Mercosul.

- Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948;
- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966;

- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 1966;
- Convenção de Viena sobre as Relações Consulares, 1963;
- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 1965;
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Mulher (CEDAW), 1979;
- Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 1984;
- Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989;
- Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias<sup>8</sup>, 1990;
- Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, 1951;
- Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, 1967;
- Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, 2000.

O IPPDH ainda seleciona os documentos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos a partir da Organização dos Estados Americanos (OEA):

- Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica), 1969;
- Protocolo Adicional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), 1988;
- Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, 1984;

Dentre os documentos do Mercosul o instituto seleciona:

- Acordo de Residência do Mercosul, Bolívia e Chile, 2009;
- Declaração Sociolaboral do Mercosul, 1998;
- Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, 1997.

Esses são os documentos oficiais onde podem ser encontradas particularidades da proteção internacional dos direitos humanos e mais especificamente do Mercosul. Desta maneira cabe evidenciar os termos proteção da dignidade humana, igualdade de direitos, liberdade de sair e regressar ao país de nascimento, não discriminação, combate a práticas de

---

<sup>8</sup> Brasil não ratificou esta Convenção, muito pelo conflito com a Lei nº 6.815 de 1980- “Estatuto do Migrante”.

tortura e tráfico ilegal, direitos de nacionalidade, direitos da família, direito à não expulsão (*non refoulement*)<sup>9</sup>. Para o contexto do Mercosul são os direitos sociais que têm mais interesse, a medida que são acordos para facilitar o trânsito e o trabalho na região.

Pode-se encontrar nos estudos produzidos pelo Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul, que muito se avançou na questão de defesa dos direitos humanos no Mercosul. O instituto avalia que apesar do bloco ser instituído para integração econômica, houve a valorização da dimensão social no processo, e para tanto, as preocupações desse fator se voltaram para as migrações dos trabalhadores, em busca de oportunidades de emprego nos países vizinhos.

Determinam como fundamentais no processo a Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul, bem como os Acordos de Residência por assegurarem a igualdade de direitos, reunificação familiar, tratamento igualitário para nacionais e migrantes, direito de transferir dinheiro e garantia de direitos para os filhos dos migrantes (IPPDH, 2016, p. 29).

Colaborando com a evolução da temática os Estados parte têm compreendido a importância de elaborar políticas migratórias conjuntas, visto que as nações da América do Sul passaram a se encontrar nos Fóruns e Convenções regionais para defesa dos direitos, bem como impulsionados pelas novas gestões dos países e instituições preocupadas com a garantia de direitos dos migrantes e nacionais.

O estudo também aponta que a construção da “Cidadania do Mercosul” tem sido um elemento chave na integração entre os países,

En 2010, el Consejo del MERCOSUR aprobó la elaboración de un “Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR”. A través de él, el MERCOSUR ha establecido que el estatuto de ciudadanía “estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales” y conformado sobre la base de la política de libre circulación e igualdad de derechos. (IPPDH, 2016, p. 30)

Por fim, as ações integrativas para proteção e promoção de direitos humanos no Mercosul também se espelham na UNASUL e nas Conferências e Encontros regionais, onde se apresentam propostas de ação. Desta maneira, é necessário avaliar as políticas públicas para migrações conjuntas do Mercosul, mas essencialmente o trato das políticas brasileiras, na intenção de evidenciar elementos que permitam perceber os efeitos dos acordos firmados no Mercosul na materialização de políticas públicas brasileiras de proteção e promoção dos direitos humanos.

---

<sup>9</sup> Para maiores entendimentos consultar: VIEIRA DE PAULA, Bruna. O PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT, SUA NATUREZA JUS COGENS E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, [S.l.], n. 7, p. 51-68, jul. 2016. ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

### **CAPÍTULO 3. DEFINIÇÃO DO TEMA NA AGENDA GOVERNAMENTAL**

Neste capítulo a pesquisa se encaminha para identificação dos preceitos da política migratória brasileira nos planos nacionais, estaduais e outras diretrizes de proteção e promoção de direitos dos migrantes.

A atenção volta-se para o posicionamento do Estado e como em suas estruturas organizativas a questão da proteção dos direitos dos migrantes se configura, mas também na integração de governo e sociedade civil identificando quais são os principais atores do movimento de defesa e promoção de direitos.

Nesta configuração de planos, programas e políticas, será possível determinar por comparação de teoria e prática (via, leis aprovadas, políticas formuladas, entre outras) elementos retóricos definidos para a proteção de direitos humanos dos migrantes nas políticas brasileiras. Espera-se encontrar resultados satisfatórios que expliquem os posicionamentos do Estado em relação ao tema e sua presença na agenda governamental.

O período de análise das políticas se estende de 1990 a 2016, por entender-se que em 2017 houve um grande descolamento do rumo em que as políticas sociais caminhavam, pela tomada da presidência por Michel Temer. Esse período é o mesmo em que se fortalece as relações dos países no Mercosul e por isso mais pessoas migram e precisam ser atendidas nas estruturas do Estado brasileiro.

Em 2017 também houve a mudança na lei de migrações brasileiras, reorganizando alguns aspectos que podem ser analisados e comparados com as leis de migrações dos países do Mercosul estabelecendo uma conexão com a garantia dos direitos dos migrantes. Procura-se perceber algumas mudanças que ocorreram nas instâncias de atuação do tema de migrações e por fim estabelecer uma breve reflexão sobre o assunto.

#### **3.1. BRASIL E MERCOSUL MIGRANTE: PENSANDO EM POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS**

Muitos autores demonstram como marco inicial no Brasil para a discussão de políticas públicas de direitos humanos, a promulgação da Constituição Federal de 1988, definindo em seu Título II- Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I- Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, artigo 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer

natureza, garantindo-se aos brasileiros e **aos estrangeiros residentes no país**<sup>10</sup> a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes:” (CF, 1988).

Destaco a afirmação de que não há distinção de garantia de direitos para brasileiros e estrangeiros residentes no país, pois a realidade brasileira, nem sempre corrobora com a afirmação constitucional, tanto para os nacionais, quanto para os imigrantes, e nesse caso específico, ainda pode-se perceber que a linguagem já diferencia, por tornar semanticamente o imigrante como estrangeiro, dotando de carga negativa.

Até mesmo na Constituição de 1988, a referência, inserida no art. 5o, *caput*, a estrangeiros residentes no País pode ser tida como uma redação equivocada, a qual, por construção doutrinária e jurisprudencial, foi afastada da sua literalidade. (VEDOVATO, 2013, p. 119)

Na evolução do tema de direitos humanos internamente, temos diversos tratados e documentos internacionais em que o Brasil se tornou signatário, para comprovar a evolução das ações de garantia de direitos. É essencial para esse processo a influência internacional pela aceitação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, os Pactos Internacionais sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966, ratificados pelo Brasil em 1992. A partir da ratificação destes documentos, o Brasil passou a fazer parte do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, com isso algumas responsabilidades assumidas nestes ordenamentos passaram a vigorar por forças de Decretos presidenciais, tramitados na Câmara dos Deputados e no Senado.

Em consonância com esse período o Brasil articulava em outras instâncias regionais a formação do Mercosul, que em grande escala também corrobora para a reivindicação de garantia de direitos no Bloco, como determinado pelo Tratado de Assunção de 1991, e com a publicação do Protocolo de Ouro Preto em 1994.

É interessante notar que esses movimentos provocados por pressão internacional e interna, impulsionam o Brasil, em termos políticos, a se posicionar em relação às violações de direitos, muito importante no momento de reestabelecimento da ordem democrática.

---

<sup>10</sup> Na mensagem de veto da Lei de Migrações de 2017, explica-se o veto do termo “migrante” no Inciso I do parágrafo 1º do Artigo 1º por alusão à esse artigo da Constituição, excluindo a garantia de direitos à migrantes não residentes do país. No entanto, apesar do veto, não implica uma mudança de jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal, para os casos em questão.

Nesta sequência temporal em 1996 foi aprovado o I Programa Nacional de Direitos Humanos e regulado pelo decreto nº 1.904/96, orientou as discussões e propostas de políticas, culminando na primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, organizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). O segundo Programa Nacional foi proposto após uma série de conferências regionais, com participação da sociedade civil e após uma consulta pública via internet realizada pela Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal, criada pelo decreto nº 2.193 de 1997, ligada ao Ministério da Justiça. O PNDH II foi aprovado pelo decreto nº 4.229/2002, levantando questões mais práticas e definindo 518 tipos de ações governamentais, com foco nos direitos sociais. O terceiro programa, PNDH III, por força do decreto nº 7.037/ 2009, foi aprovado e constavam algumas determinações realizadas pela 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos aceitas pelo governo para aplicação. Ramos (2014) afirma que há diferenças entre os programas no que se refere à elaboração de ações governamentais baseadas apenas nos tratados e protocolos internacionais no caso do I e II PNDH, em essência pela reflexão do NEV-USP no primeiro plano, também pela adoção de uma nova perspectiva no III PNDH, incorporando reivindicações sociais, porém não em sua completude.

De maneira geral os programas e ações são divididos em eixos temáticos de atuação, que orientam a formulação de políticas. Num momento adiante serão verificadas as consonâncias retóricas dos planos em relação à política migratória brasileira, na tentativa de identificar os pontos referentes à proteção dos migrantes.

Cabe a comparação do processo de integração do Mercosul com a evolução dos planos nacionais de direitos humanos, no entendimento de que estes compõem um cenário de atuação dos agentes públicos e sociais no tema, de maneira que amplia o escopo de análise do campo internacional e nacional em conjunto.

Neste entendimento, vale ressaltar que a Dimensão Social proposta no bloco e pouco relevante nas negociações dos anos 1990, passou a ser fator de preocupação nos anos 2000 com a ampliação dos compromissos entre os países através da Carta de Buenos Aires sobre Compromissos Sociais (2000). Segundo a página do Instituto Social do Mercosul, “O documento deixava clara a necessidade de promover, desenvolver e assegurar a efetividade de políticas a favor do melhoramento das condições de vida, especialmente referido aos direitos à educação e à capacitação profissional”. (ISM, 2018)

A página do Instituto faz referência a documentos e organismos importantes para a definição de políticas públicas no bloco, como a Declaração de Princípios do Mercosul Social (2007), a criação do Instituto Social do Mercosul (2007), a criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais no Mercosul (CCMASM), Estatuto da Cidadania do Mercosul (2010), Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) em 2009 e a Unidade de Participação Social (UPS) em 2010.

Segundo o Instituto, os projetos desenvolvidos pela política social estão em eixos temáticos de Economia Social e Solidária, Segurança Alimentar e Nutricional, Erradicação Extrema da Pobreza e o Sistema de Informação do Mercosul sobre Políticas Sociais (SIMPIS), sendo que os dois últimos ainda se encontram em fase de desenho desde 2012 (ISM, 2018).

Sobre o Estatuto da Cidadania do Mercosul aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) pela Decisão nº 64/2010, onde elabora-se um plano de ação para efetivar políticas de cidadania, que em seu segundo artigo estabelece,

Art. 2º – O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada: - Implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; - Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; - Igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação (CMC, 2010).

Para atingir tais objetivos foram definidos temas de atuação, dentre eles destaca-se **Circulação de Pessoas**, integrada por ações de: 1) Facilitação do trânsito e circulação no espaço do Mercosul e simplificação de trâmites; 2) Agilização de procedimentos de controle migratório, harmonização gradual de documentos aduaneiros e migratórios. Estas ações estão determinadas nos âmbitos da Reunião de Ministros da Justiça, Reunião de Ministros do Interior, Foro Especializado Migratório e pelo Comitê Técnico 2- União Aduaneira da Comissão de Comércio do Mercosul-CCM (CMC, 2010).

Esse eixo de atuação interessa pelas políticas de migrações dos Estados pertencentes ao Mercosul, cabe elucidar que cada país elaborou suas próprias normas para entrada e saída de migrantes, muitas vezes com medidas austeras, como exemplo a política brasileira definida

pela Lei do Estrangeiro- n.º.6.815/1980. No **quadro 1** são apresentadas as datas de publicação das leis de migrações dos países integrantes do bloco.

**Quadro 1 - Legislação dos países do Mercosul.**

PAÍS	SITUAÇÃO EM RELAÇÃO AO MERCOSUL	Nº DA LEI	DATA DE CRIAÇÃO	DECRETO DE APLICAÇÃO/DATA
ARGENTINA	Estado Parte	Ley de Migraciones - Ley n. 25.871	2004	Decreto n. 616/2010
BRASIL	Estado Parte	Estatuto do Estrangeiro – Lei n. 6.815- <b>Substituído pela Lei n. 13.445- Lei de Migração</b>	1980/ <b>2017</b>	Decreto n.86.715/1981- <b>Substituído pelo Decreto n. 9.199/2017</b>
BOLÍVIA	Processo de Adesão	Ley de Migración - Ley n. 370	2013	Reglamento de la Ley de migración, n. 1.923/2014
CHILE	Estado Associado	Ley de Extranjería- Decreto Ley n. 1094	1975	Decreto Supremo n. 597/1984
COLÔMBIA	Estado Associado	Decreto de Inmigración- Decreto n. 834	2013	-
EQUADOR	Estado Associado	Ley de Extranjería- Registro Oficial n. 454	2004	Decreto Supremo n. 1900/ 1971, modificado em 2012
GUIANA	Estado Associado	Aliens Act - Act 37	1947	Act n. 07/2007
PARAGUAI	Estado Parte	Ley de Migraciones - Ley n. 978	1996	-
PERU	Estado Associado	Ley de Migraciones - Decreto Legislativo 1236	2015	-
SURINAME	Estado Associado	Alien Act - Vreemdelingenwet 1991 -S.B. 1992, n. 3	1991	Aliens Decree – Vreemdelingenbesluit, 1995 -S.B. 1995, n. 85
URUGUAI	Estado Parte	Ley de Migración - Ley n. 18.250	2008	Decreto n. 394/2009
VENEZUELA	Estado Parte (Suspensão de direitos, art. 5º Protocolo de Ushuaia, 2017)	Ley de Extranjería y Migración- Ley n. 37. 944	2004	-

Como é possível observar a maior parte das legislações datam de um período anterior à redemocratização dos países, nesse sentido, pode-se refletir sobre a questão migratória, a influência que essas leis têm sobre a movimentação das pessoas no bloco e a garantia de equidade entre os ordenamentos e políticas. Entretanto Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela trazem leis compostas nos anos 2000, posterior a criação do Mercosul e construíram legislações menos amigáveis do que se esperava. O Brasil será avaliado mais adiante.

Outra medida interessante é a Cartilha de Cidadania do Mercosul, que apresenta um eixo de atuação específico de Direitos Humanos, mencionando a articulação de normas que se traduzem em diretrizes entre os países para proteção dos direitos fundamentais. A cartilha estabelece quais são os órgãos de aplicação da proteção e promoção de políticas, para o Brasil estão elencados a atual Secretaria de Direitos Humanos (antigo Ministério), Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (atualmente vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República).

As políticas de direitos humanos para o âmbito regional têm tido forte embasamento pelas pesquisas e documentos de referência do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), que apresentaram certos avanços nas possibilidades de confluências das ações os Estados, entretanto estes, devem estar bem alinhados quanto a institucionalidade e práticas, segundo Palummo na publicação do Instituto Social do Mercosul sobre Democracia e Políticas Públicas de 2016,

Muchos de estos avances requieren investigación más tradicional, vinculada a lo descriptivo, lo normativo, la descripción orgánica y funcional de la institucionalidad pública de nuestros Estados. La construcción de política pública regional requiere que los Estados tengan un conocimiento profundo de las políticas que están desarrollando cada uno de ellos. Conocer su institucionalidad, su normativa, es la única forma de pensar luego en estrategias para difundir o replicar acciones, para poder trascender las experiencias particulares de un Estado concreto. El MERCOSUR y los foros políticos sirven como un marco facilitador en la diseminación de buenas experiencias y buenas prácticas, esa es una cuestión en la cual el IPPDH está comprometido. (PALUMMO, 2016, p. 78-79).

O reconhecimento de que os avanços nas relações entre os países estão diretamente ligados a processos político-institucionais, reforça a ação de exclusão da participação social no debate e resolução de conflitos regionais. Em essência as questões migratórias que, por

muitas vezes exclui os sujeitos da tomada de decisão. É mais do que uma prova de que as questões de defesa da democracia e fortalecimento de ideais de cooperação entre povos estão pouco alinhados com os movimentos de integração do bloco.

Como exemplo da atuação do IPPDH, Palummo cita o estudo realizado sobre migrantes,

Por último, menciono otro ejemplo de estudio, referido a los inmigrantes regionales y el acceso a servicios sociales en ciudades de la región. Es el caso de un estudio realizado recientemente en la ciudad de Buenos Aires, en el marco de un convenio bilateral entre el Gobierno Argentino y el IPPDH. Este estudio generó la necesidad de organizar mesas de trabajo con las autoridades a cargo de las políticas sociales, para afrontar los problemas de acceso a derechos detectados por el estudio. En este caso se puede apreciar el valor de la investigación en cuanto conocimiento, pero también como catalizador de la respuesta de los Estados frente a los problemas identificados. El impacto sobre los procesos de toma de decisión y de respuesta nacionales es un valor interesante de estos estudios realizados desde el ámbito del MERCOSUR. (PALUMMO, 2016, p. 79).

Desta maneira, pode-se inferir que as políticas regionais dependem em grande parte da atuação dos países internamente, definindo programas e práticas específicas, para que os outros países consigam organizar burocraticamente ações em conjunto. Para tanto, é primordial que os países priorizem a proteção de direitos como uma diretriz de política nacional.

Pensando sobre as conquistas da regionalização das políticas Medeiros e Chaves (2012) tencionam a questão dos avanços no tema,

No relacionado às conquistas da regionalização para os cidadãos da América do Sul, a normatização e a regulamentação vêm acompanhadas da padronização dos procedimentos de identificação dos cidadãos que, tendo como excluídos os seus direitos políticos nos países destino, usufruem dos demais direitos com base na legislação comunitária. Malgrado as ações sejam incipientes e sua efetividade reduzida, os esforços de integração crescem na proporção da necessidade de se fazer cumprir tais regras. O reconhecimento dos documentos nacionais de identificação civil fora parte deste processo tanto no Mercosul quanto na Comunidade Andina de Nações, a partir de 2001. (MEDEIROS; CHAVES, 2012, p.114).

Um exemplo desta organização, que vem sendo lentamente instituída no bloco, é a formulação e execução do Planejamento Estratégico de Ação Social do Mercosul, que coaduna as estratégias de integração e desenvolvimento econômico com a dimensão social do bloco.

A relevância e o entendimento da Dimensão Social, no processo de integração regional, supõe conceber as políticas sociais não como compensatórias e subsidiárias do crescimento econômico, mas assumir que todas as políticas públicas conformam uma estratégia de desenvolvimento humano. Em consequência disso, tanto há condições econômicas para o desenvolvimento social, como condições sociais para o desenvolvimento econômico. É necessário não perder de vista que todas estas ações serão em vão se não levam a gerar ações concretas que facilitem o acesso, apropriação e exercício de uma cidadania plena dos povos da Região. Esta concepção nos coloca diante do princípio irrenunciável de dotar a integração regional de sua dimensão ética, âmbito essencial se queremos conceber e desenvolver uma integração plena e socialmente justa. (ISM, 2012, p. 14-15).

O PEAS estabelece 10 eixos de atuação, no qual se destaca,

**Eixo II-** Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero, **Diretriz 4-** Garantir que a livre circulação no MERCOSUL seja acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos. **Objetivo prioritário-** Articular e implementar políticas públicas voltadas a promover o respeito aos direitos humanos e a plena integração dos migrantes e proteção aos refugiados. (ISM, 2012, p. 47)

Em razão desta busca pelas políticas públicas para migrantes vindos do Mercosul, entende-se que este eixo é essencial para a articulação das políticas brasileiras de proteção dos migrantes. Neste sentido, pode-se inferir que a partir desta publicação do plano estratégico o Brasil passou a ter mais harmonia com as decisões em nível regional em conformidade com as políticas nacionais, mas que ainda é um país com grandes desigualdades estruturais, o que dificulta a aplicação integral dos eixos do plano.

A partir destas disposições a verificação da política migratória brasileira e das políticas de direitos humanos que atendem a população migrante pode ser realizada, determinada pela concepção de que estão alinhadas com as políticas definidas pelo bloco a partir da Dimensão Social.

### ***3.1.1 Brasil: Política Migratória e Direitos Humanos***

A política migratória é uma política pública destinada ao tema de migrações, chega-se a essa definição pela origem do “problema”, migrações são assunto de tratamento público, neste entendimento, Secchi (2013, p. 2) estabelece que “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, assim, cabe ao Estado regular e coordenar os movimentos migratórios.

Siciliano (2013, p.9) define, nos termos de sua pesquisa que “a Política Migratória é compreendida como o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior.”.

Neste estudo o autor afirma que a política migratória é além de um fenômeno social complexo, por estar cercado de características sociais e políticas, um fenômeno jurídico, pois “determina as condições de outorga da cidadania a estrangeiros em seu território, assim como as condições de exercício da cidadania de seus nacionais que se encontrem sob a jurisdição de outros Estados” (SICILIANO, 2013, p. 9).

Aplicado ao Estado a responsabilidade de garantir o exercício da cidadania, percebe-se que a política migratória está diretamente vinculada às categorias de direitos humanos, e no caso brasileiro nos direitos fundamentais, positivados pela Carta Magna de 1988. No entanto, como ressalta o autor, as políticas migratórias estão submetidas às dinâmicas do capitalismo globalizado e do sistema internacional dos Estados, desta forma nem todas as políticas estão em essência promovendo a proteção dos direitos e o exercício da cidadania.

No caso do Brasil, a política migratória foi regulada até 1º semestre de 2017, pela Lei nº 6.815/1980, chamada de Estatuto do Estrangeiro e pelo Decreto nº 86.715/1981, que definira a situação jurídica do estrangeiro e criou o Conselho Nacional de Migrações.

Já nos primeiros artigos da lei os dizeres são guiados pela priorização à segurança nacional, estabelecendo primordialmente a admissão da entrada do estrangeiro – Capítulo II – Admissão, Entrada e Impedimento. Elementos que contrastam com o ideal de proteção de direitos e garantias.

Siciliano (2013, p. 27) elenca em seu estudo características que formam uma política migratória, são elementos que definem como um país se relaciona com a questão das migrações. Pode-se fazer uma comparação se o Brasil com o Estatuto do Estrangeiro e com a Nova Lei de Migrações se encaixa no perfil que o autor propõe, a partir dos artigos das leis, como pode ser visto no **quadro 2**.

**Quadro 2 - Verificação de presença dos elementos nas leis migratórias brasileiras**

<b>Elementos que definem uma Política Migratória</b>	<b>Política Brasileira- Lei 6.815/80</b>	<b>Artigos de Referência</b>	<b>Nova Política Brasileira Lei 13.445/17</b>	<b>Artigos de Referência</b>
Sistema de vistos adotado	SIM	Art.4º a 21, 37 a 42	SIM	Art. 6º a 18
Existência de acordos regionais que facilitem a migração regional	NÃO	-	SIM	Art.2º, 111, 112, 115, 120
Medidas que visem a integrar o imigrante à sociedade	NÃO	-	SIM	Art. 3º, 4º, 26, 30, 37, 65
Incentivos à reunião familiar	PARCIAL	Art. 18-A	SIM	Art. 3º, 4º, 14, 26, 30, 37
Medidas de controle de fronteiras	SIM	Art.21 a 25	SIM	Art. 3º, 30, 38 a 43
Incentivos a trabalhadores estrangeiros	PARCIAL	Art.95 a 104	PARCIAL	Art. 3º, 4º, 12-II, 23 a 25, 30
Políticas subnacionais para gestão de contingente de imigrantes	PARCIAL	Ementa, Art. 19, 22, 30, 39	PARCIAL	Art. 1º a 4º, 120
Sistema de detenção de imigrantes irregulares	SIM	Art. 57 a 97	SIM	Art. 50 a 60
Políticas de seleção de imigrantes	SIM	Art. 112 e 125	NÃO	-
Estabelecimento de quotas à imigração	NÃO	-	NÃO	-
Política de acolhimento de refugiados/asilados	SIM	Art.28 e 29	SIM	Art. 26 a 36
Anistias	NÃO	-	NÃO	-
Outorga de direitos políticos a imigrantes	NÃO	Art.107	SIM	Art.3º e 4º
Aparelho estatal para o atendimento de imigrantes	PARCIAL	Art. 19, 22, 30, 39	PARCIAL	Art. 2º, 7º, 86, 90, 91
Medidas para cidadãos nacionais exercerem sua cidadania à partir do exterior	PARCIAL	Art. 10 e 130	PARCIAL	Art.77 a 80
Política de capacitação de trabalhadores nacionais para atuarem no exterior	NÃO	-	PARCIAL	Art.77
Política de retorno	PARCIAL	Art. 50 a 52	SIM	Art. 4º-XV
Incentivo ao envio de remessas	NÃO	-	NÃO	-

**Fonte:** Elaboração própria baseado em Siciliano (2013) e nas legislações nacionais.

A avaliação toma como premissa que os elementos estabelecidos por Siciliano (2013) são indicadores de presença ou ausência nas regulamentações brasileiras. Para os elementos

que apresentam SIM nas leis migratórias, foram encontradas palavras ou frases que correspondessem à ideia central do indicador, os elementos que apresentam NÃO, representa que não foram encontradas palavras ou frases que correspondessem à ideia central do indicador. Os elementos que representados como PARCIAL correspondem ao encontro de ideias semelhantes ou incompletas aos que o indicador propõe.

Em grande medida, podemos observar que para o Estatuto do Estrangeiro não são encontrados elementos chave de garantia de direitos ou elementos progressistas em relação à questão migratória. São poucas as determinações ligadas ao exercício da cidadania dos migrantes, democracia, universalidade no atendimento de serviços públicos e não discriminação.

Já para a Nova Lei de Migrações são encontrados mais elementos que promovem os direitos dos migrantes, em essência pela não descriminalização e pelo estabelecimento de garantias civis e políticas. A lei apresenta um grande avanço em relação à lei anterior, porém, algumas determinações de políticas ainda estão genéricas e pouco vinculantes a estrutura do Estado.

Promovendo uma análise mais específica sobre o Estatuto do Estrangeiro, podem ser observados alguns fundamentos incoerentes a uma política migratória acolhedora e com enfoque em direitos humanos. Os artigos 7º, 21, 29, 62, 65, 95, 106, 107, 108, 110, 112, conforme ressaltados no **Anexo 2**, são estruturais para as ações estatais que se seguiram desde 1980.

Dentre os outros dispositivos da lei, no que diz respeito à concessão de vistos, condições de permanência e reunião familiar, além de permissões de trabalho, os migrantes estavam sujeitos às decisões do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Conselho Nacional de Imigração para regularização de questões documentais.

O que chama atenção nesta política é a forte preocupação com a questão da proteção do nacional em relação ao estrangeiro, toda a legislação tem uma carga negativa sobre a entrada dos migrantes e no contexto de aprovação da lei, de ditadura militar, pouco se preocupava com a proteção do exercício da cidadania.

Há de se destacar também a questão de os migrantes serem proibidos de reunir-se para debater questões políticas, sociais e culturais, o que pode ser alusivo à ferir o direito de autodeterminação dos povos, além de burlar os pactos internacionais de proteção dos direitos civis e políticos e dos direitos sociais, econômicos e culturais, ratificados pelo Brasil em 1992.

A presença de tantas restrições na lei de migrações configura um cenário desfavorável ao exercício da cidadania e limita aos migrantes o acesso aos seus direitos e às políticas públicas, principalmente em relação à segurança, saúde, residência e educação pela dificuldade e restrição da documentação oficial para permanência no país. Os direitos humanos nestas condições ficam isolados da realidade aplicada aos migrantes e a classificação em gerações<sup>11</sup> que é didaticamente usada para representar os direitos, não atinge a plenitude em ações políticas. Sendo a classificação determinada pela primeira geração: das liberdades individuais (impondo limites nas ações estatais), segunda geração: dos direitos sociais (direitos de igualdade) e terceira geração: direitos de solidariedade (titulares a comunidade), o que pode ser observado no Estatuto do Estrangeiro é que são ignorados direitos de todas as gerações pelo Estado, o mesmo vinculado aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

As diretrizes da proteção dos direitos para políticas públicas não estão determinadas nesta lei, em razão disso, outros dispositivos tiveram de ser acionados, em diferentes instâncias estatais para que se pudesse realizar a solução dos problemas públicos que envolvem os migrantes.

Como exemplo da ausência de organicidade da Política Migratória brasileira, pode-se mencionar dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei n. 5.457, de 1943) que dispõe sobre a nacionalização do trabalho, estabelecendo quotas para brasileiros (2/3 do total de empregados) em empresas atuantes no Brasil o que, evidentemente, impacta no potencial fluxo de imigrantes no país, dispositivo esse que afronta a norma constitucional que veda a discriminação devido à nacionalidade. Ou, ainda, o Código Penal (Decreto-Lei n.2.448, de 1940), que dispõe sobre o tráfico internacional de pessoas e o aliciamento para fins de emigração; o Código Brasileiro de Aeronáutica, que estabelece limites para contratação de estrangeiros; a Lei de Segurança Nacional, que dispõe sobre os crimes de terrorismo e de espionagem internacional; a Lei n.9.474, de 1997, que dispõe sobre a condição de refugiado e internaliza o Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra, 1951); o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 1990), que criminaliza o auxílio ao envio de menores para o exterior mediante qualquer irregularidade; e as leis de anistia. (SICILIANO, 2013, p. 30)

Verifica-se que são dispositivos de difícil acesso aos migrantes, aqueles que chegam sem muito conhecimento das práticas públicas brasileiras não conseguem acessar os serviços, principalmente, pois existem barreiras na comunicação, em relação ao status legal da migração e pela resistência que os cidadãos brasileiros ainda apresentam com a presença dos migrantes mercosulinos.

---

<sup>11</sup> Segundo o Professor Karel Vasak em conferência proferida em Paris, 1979. *In*: RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

Com estas determinações em perspectiva, convoca-se a análise os dispositivos dos Programas Nacionais de Direitos Humanos I, II e III, por já estarem à frente temporalmente da aprovação da política migratória. Ressaltam-se aspectos que contribuam para o debate em relação aos direitos dos migrantes.

### ***I Programa Nacional dos Direitos Humanos, 1996.***

As principais propostas do programa estão construir o caminho da defesa e promoção de políticas de direitos humanos no Brasil, em relação direta à questão da migração verificam-se diretrizes genéricas como: o apoio a programas que previnam a violência contra grupos em situação vulnerável e encaixa os migrantes, nesses grupos; estruturação da Divisão de Direitos Humanos na Polícia Federal, mas também apresenta diretrizes específicas para “Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros”, destacadas no **Anexo 3**<sup>12</sup>. As temáticas são de prevenção da violência e discriminação, campanha de regularização da situação dos estrangeiros, estabelecer uma política de proteção dos direitos humanos das comunidades estrangeiras no Brasil, propor o Estatuto dos Refugiados e reformular a Lei dos Estrangeiros.

São propostas pouco descritivas, não direcionam o ator principal ou o mecanismo em que essa diretriz se aplicará na administração pública, porém é vista com entusiasmo pelos defensores de direitos, pois é uma afirmação de que o Estado está negligenciando o assunto e precisa retomar em pauta política sua atuação.

Poderiam ter sido elaboradas propostas mais estratégicas, direcionadas às fronteiras com os países do Mercosul, que apresentam intensa movimentação de pessoas, principalmente nos anos 1990. Também poderiam ter relacionado a questão da vulnerabilidade dos migrantes com a dificuldade de acesso aos serviços públicos e a vida em comunidade, corroborando com a ideia de que a participação social é um direito civil e político que deve ser exercido nos contextos de democracia, e que a partir dele é que se realizam mudanças substanciais na vida das populações excluídas na tomada de decisão.

Com a evolução do tema de direitos nas agendas públicas é possível que os atores políticos se posicionem a respeito, como no caso dos acordos firmados no Mercosul que afetam também a dinâmica das migrações neste período. No entanto ainda não foram

---

<sup>12</sup> As numerações estão espelhadas da ordem numérica original do Programa, para consultar na íntegra acessar: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-1996.html>

suficientemente diretos para aplicar a proteção dos direitos dos migrantes, como podemos observar a partir do II Programa Nacional de Direitos Humanos.

### ***II Programa Nacional de Direitos Humanos, 2003.***

As principais propostas do programa, determinadas no **Anexo 4**<sup>13</sup>, já apresentam especificidades em relação aos temas de trabalho, vulnerabilidade, educação e a situação jurídica, além da modificação do Estatuto do Estrangeiro.

As diretrizes se apresentam alinhadas com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados de 1996 a 2003, com a influência da ONU e da OIT na definição de políticas de direitos humanos, que exercem forte pressão nos órgãos nacionais. Essa pressão se dá pela vinculação da proposição de projetos em políticas públicas dependentes de recursos financeiros externos como apoio das atividades. Nesse contexto, a aplicação de políticas acaba sendo mais “rápida” do que a aplicação da política via redefinição de recursos estatais.

A evolução destas diretrizes demonstra uma articulação mais intensa entre as redes de direitos humanos no Brasil e também que as violações de direitos estavam sendo acompanhadas de perto. Os elementos presentes de apoio e promoção de políticas são pouco precisos, mas, ao mesmo tempo preparam o campo para uma atuação mais pontual, como o caso do apoio ao Comitê Nacional para Refugiados-CONARE.

É interessante notar a presença da diretriz que indica a realização de estudos e pesquisas para promoção de direitos, e também a capacitação educacional e profissional de migrantes para que não sejam alvos de violação e discriminação, fato que vincula ao poder público a responsabilidade associada à difusão da educação em direitos para nacionais e não nacionais.

A proposta de uma nova regulamentação para a política migratória é fundamental, reflete a grande movimentação dos grupos de apoio aos migrantes no país, bem como a necessidade autêntica de reformulação dos termos envolvidos no Estatuto do Estrangeiro, repensando a carga negativa da denominação de estrangeiro, numa ascensão da ideia de cidadania mundial, universalidade de direitos e poder de escolha individual de residência, além de minimizar os efeitos negativos da migração para refugiados, apátridas e asilados.

---

<sup>13</sup>As numerações estão espelhadas da ordem numérica original do Programa, para consultar na íntegra acessar: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/pndh2.pdf>

Com essas determinações alguns avanços foram verificados, mas pouco se alcançou em políticas concretas, ainda é necessária muita articulação para resolução dos problemas que os migrantes encontram ao chegar ao Brasil, principalmente pela via informal.

### *III Programa Nacional de Direitos Humanos, 2009.*

No terceiro programa, as orientações não produzem ações governamentais específicas para migrantes, no entanto, considera-se interessante ressaltar algumas ações programáticas que conciliam direitos dos migrantes, de acordo com o **Anexo 5**<sup>14</sup>.

O primeiro elemento de destaque é que a única referência no texto à palavra “migrante” está em:

Na educação básica, a ênfase do PNDH-3 é possibilitar, desde a infância, a formação de sujeitos de direito, priorizando as populações historicamente vulnerabilizadas. A troca de experiências de crianças de diferentes raças e etnias, imigrantes, com deficiência física ou mental, fortalece, desde cedo, sentimento de convivência pacífica. Conhecer o diferente, desde a mais tenra idade, é perder o medo do desconhecido, formar opinião respeitosa e combater o preconceito, às vezes arraigado na própria família. (PNDH 3, 2009, p. 185).

A denominação de estrangeiro para migrante já é um princípio que deveria estar presente no plano, mesmo com a tramitação do projeto de lei que deu origem a Nova Lei de Migrações não havia a mudança do paradigma nas normas oficiais.

Neste plano não há ações específicas para a questão da migração, porém veremos os pontos que podem ser vistos como promotores de direitos que se encaixem na situação dos migrantes no país.

Os eixos programáticos que podem ser utilizados para a questão migrante correspondem à integração democrática de governo e sociedade civil, desenvolvimento e direitos humanos, universalidade de direitos no contexto de desigualdades, segurança pública, acesso à justiça e combate à violência.

Dados todos estes elementos vindos do Estatuto do Estrangeiro e dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, mesmo que a terceira edição não tenha elementos específicos, pode-se estabelecer a comparação de termos que promovem em eixos temáticos a atuação do estado em políticas públicas de direitos humanos para migrantes.

A principal diferença entre o estatuto e os planos é a mudança no paradigma de que o estrangeiro é uma ameaça à segurança nacional, dotando-o de proteção normativa e esforço na

---

<sup>14</sup>As numerações estão espelhadas da ordem numérica original do Programa, para consultar na íntegra acessar: <http://www.pndh3.sdh.gov.br/public/downloads/PNDH-3.pdf>

regularização documental das pessoas migrantes. Um segundo elemento interessante é a proposta de políticas para refugiados, tensionando decisões políticas do Brasil em nível do Ministério das Relações Exteriores, mas demonstrando abertura para receber tais migrantes. A questão da garantia de direitos universais, apesar de genérica passa a constar como diretriz para atuação dos agentes públicos, como o atendimento de migrantes no sistema de saúde brasileiro nas fronteiras. Outras recomendações genéricas sobre adoção de medidas menos discriminatórias e adoção de normas de atuação segundo tratados da OIT, também são mencionados, mas sem substanciar as medidas, a recomendação se esvazia de significado, em termos práticos.

O aspecto mais interessante na estruturação do PNDH- III é a referência aos atores específicos e seus parceiros que estão destinados à realização do objetivo estratégico. Esta forma de organização demonstra que a temática de direitos humanos passou por um maior aprofundamento nas discussões e que o país soube reconhecer, organizativamente, que os direitos humanos e fundamentais não estavam sendo garantidos pelo Estado. Principalmente, porque as recomendações foram feitas depois de uma série de conferências estaduais de direitos, com a participação de atores da sociedade civil já atuante nas causas de proteção e promoção de direitos.

Apesar de não adicionar um eixo específico para a proteção migrante, é possível reconhecer em quais temas os migrantes tem menor acesso a direitos, como nos temas de trabalho digno, discriminação, violência, regularização documental, educação de crianças e adolescentes, expressão cultural, direitos sociais, entre outros aspectos que envolvem exercer a cidadania de acordo com a Declaração de Direitos Humanos de 1948.

Em relação aos documentos assinados no âmbito do Mercosul, estas ações são pouco assertivas e muito genéricas, no entanto, devemos observar na perspectiva histórica que o tema da proteção dos direitos humanos é recente e que muitas políticas, órgãos e atores governamentais ainda têm uma visão equivocada dos direitos humanos e que os recursos e ações governamentais estão em disputa por diversos setores da sociedade, incluindo setores mais conservadores, que possuem grande influência nas instâncias superiores de poder governamental.

Desta maneira o campo da defesa dos direitos humanos também é um campo de disputas, em eixos temáticos, em relação aos recursos e investimentos públicos, em relação a universalidade, globalização e sociedade movida pelo capitalismo.

As considerações sobre os elementos retóricos, por fim, limitam-se as formas textuais apresentadas, porém ainda é possível verificar em níveis estaduais se há elementos específicos para a proteção dos migrantes ou se apresentam diretrizes genéricas.

### ***3.1.2. Migrações e direitos no âmbito Estadual.***

Há de se considerar a participação dos estados e municípios nas questões migratória, pois são eles que geralmente estabelecem o primeiro contato das instituições públicas com os migrantes. Os migrantes mesmo que não tenham a intenção de, acabam por se relacionar de alguma forma com os burocratas de níveis de rua<sup>15</sup>, agentes de saúde, policiais, autarquias reguladoras, e nesse sentido, cabe a implementação de medidas mais amigáveis aos migrantes e menos discriminatórias, mesmo em migrações com irregularidades de documentação.

Como podemos observar ao longo do texto as migrações para o Brasil são expressivas, e acompanham as tendências migratórias da América do Sul, com relação dos migrantes do Mercosul para o país são movimentos diversos e correspondem a reestruturação produtiva (PATARRA; FERNANDES, 2011, p. 176)

Em consonância com esta afirmação, Vedovato analisa que,

Nos dias atuais, as migrações de trabalhadores tendo como destino o território brasileiro envolvem, fundamentalmente, estrangeiros sem documentos – os indocumentados, ou chamados de irregulares. Por conta da situação irregular dos migrantes, há dificuldade em apurarem-se números e estatísticas governamentais condizentes com a realidade. De acordo com os locais para onde se destinam os estrangeiros, as migrações para o Brasil se concentram nas capitais estaduais e nas regiões de fronteira. São Paulo é o principal destino, mas é possível identificar fluxos recentes para Manaus, Campo Grande, Boa Vista e Rio de Janeiro. Nesses locais, há uma demanda por mão de obra com menor qualificação e para serviços domésticos. No que tange às regiões de fronteira, as oportunidades de trabalho se concentram no comércio e na agricultura, sendo certo que a falta de fiscalização permite a presença de estrangeiros sem todos os documentos necessários em tais funções. (VEDOVATO, 2013, p. 140).

Um elemento interessante também são as regiões de fronteira do Brasil com países do Mercosul, estabelecendo uma dinâmica migratória e política interessante, pois segundo Cardoso e Moura (2017) as pessoas de certas regiões acabam estabelecendo relações com os

---

<sup>15</sup> A alta discricionariedade dos agentes públicos que lidam diretamente com o público pode interferir diretamente nas políticas, para o benefício dos usuários ou do gestor. Lotta apresenta um estudo interessante sobre as pessoas neste grau de atuação do Estado, pode ser consultado em: <https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/pend-08-gabriela-s-lotta-2-revisado-2.pdf>.

serviços públicos em diferentes escalas, mas utilizam-se de serviços públicos como cidadãos e os municípios tem de se adaptar a essas dinâmicas.

Muitos estudos discutem que as áreas fronteiriças podem funcionar como espaços de criação de possibilidades de desenvolvimento, áreas de transição, contato, articulação, com especial vivacidade e dinamismo próprio. As cidades contíguas que se estendem entre países e exercem, muitas vezes, atividades econômicas similares e funções urbanas complementares poderiam dar origem a estruturas bi/trinacionais, com articulação produtiva e transformação territorial. Contrapondo-se ao espaço único de ocupação, entretanto, prevalecem ainda tensões fronteiriças históricas e, mais que tudo, assimetria entre as partes, levando a quadros de expressiva desigualdade. Essas compreensões reforçam a importância da presença do Estado no planejamento e gestão (mediação) desses espaços, a partir da consciência de suas particularidades e das dificuldades de controle da mobilidade econômica e populacional, de modo a desconstruir a noção de um mosaico de pedaços de países independentes que se avizinham, e formular e efetivar políticas integradoras. Enfim, ações que enfrentem a grande questão dessas regiões, presente nas restrições à mobilidade dos fatores de produção e na consequente dificuldade que isso impõe à concretização de um espaço econômico peculiar.(CARDOSO;MOURA, 2017, p.63)

As cidades têm papel fundamental na questão migratória, por serem o primeiro contato dos migrantes com serviços públicos básicos, principalmente na questão da saúde. Alguns estudos apresentam a movimentação de mercosulinos nas unidades de saúde brasileiras<sup>16</sup>, os dados poderiam ser usados como quantificador e qualificador de migrantes, porém o que se nota é a falta de informações e transparência de dados públicos em relação aos migrantes. Também é possível notar que poucos municípios têm políticas bem estruturadas de defesa dos direitos humanos, ou sequer uma secretaria municipal vinculada ao tema. Muitas vezes o papel do executivo fica a cargo do atendimento precário na rede da assistência social e quando muito o caso acaba na defensoria pública.

É necessário prestar mais atenção aos municípios fronteiriços por representarem a porta de entrada dos migrantes e por muitas vezes permitirem que as pessoas vivam em situações vulneráveis. As ações de combate ao tráfico de pessoas e de trabalho escravo devem estar lotadas nesses pontos estratégicos, mas também pressionarem aos serviços municipais a fiscalização de empresas e estabelecimentos que estão contratando e favorecendo práticas ilegais. Como afirma Cardoso e Moura é necessária à integração das políticas e dos serviços públicos, para que assim, o país enfim consiga realizar uma política migratória respeitando os direitos humanos.

Para uma análise mais próxima das migrações no Brasil, buscou-se nos sites das prefeituras das Capitais políticas referentes às migrações, não foram obtidos resultados satisfatórios que pudessem agregar a discussão sobre os efeitos dos acordos do Mercosul nas

---

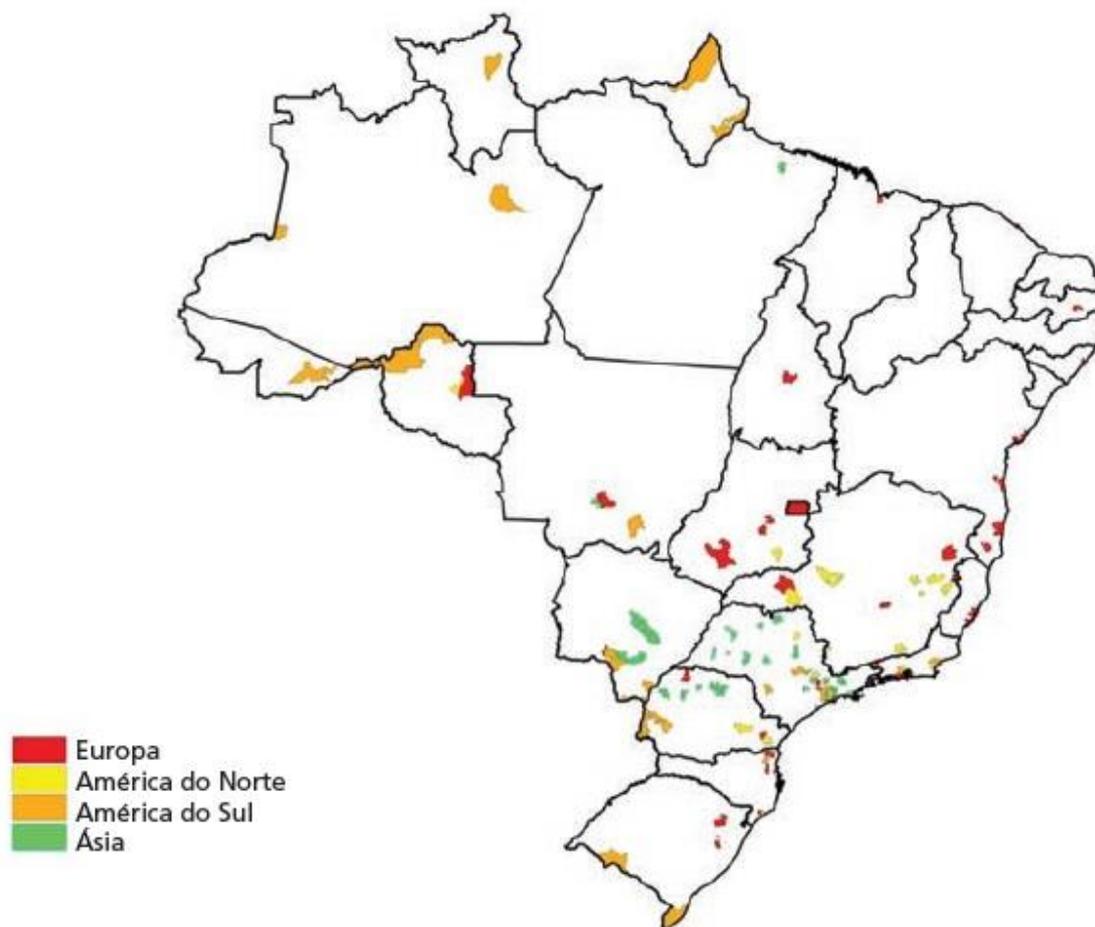
<sup>16</sup> Verificar o estudo de FALEIROS, S. M. **Universalidade e Políticas Públicas: a experiência dos imigrantes no acesso à saúde**. Dissertação de Mestrado, FGV, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9543>. Acesso em: 20 dez.2017.

políticas públicas municipais, desta forma, foi necessário buscar nos Estados brasileiros referências mais concretas à questão.

Na perspectiva das localidades brasileiras que mais receberam migrantes vindos da América do sul o estudo apresenta um mapa com o fluxo principal de recepção de migrantes, segundo dados do IBGE e elaboração do IPARDES.

**Figura 2.** Mapa dos Fluxos Migratórios

**Brasil: fluxo principal dos municípios com participação superior a 0,1% no total da imigração (2010)**



Fonte: Censo Demográfico/IBGE.

Elaboração: Iperdes.

Obs.: África, América Central e Oceania não são destino principal em nenhum município considerado.

**Fonte:** Cardoso e Moura, 2017, p. 73.

Nesta figura o que é possível notar sobre as migrações de pessoas vindas da América do Sul se concentram nas regiões de fronteira Norte, Centro-Oeste e Sul, mas também há migrantes para o Sudeste. Com esta imagem em mente pode-se verificar para os estados demarcados a existência de programas estaduais de direitos humanos e se há determinações específicas para migrações nestas políticas, conferindo uma análise descritiva da situação atual.

O **Amapá**<sup>17</sup> faz divisa com a Guiana Francesa, que não é Estado membro do Mercosul, desta forma não vigoram os acordos firmados no âmbito do bloco, mas vigorava

<sup>17</sup> Consultar Amapá em: <https://www.portal.ap.gov.br/programa/1409/desenvolvimento-social>

até início de 2017 o Estatuto do Estrangeiro. Não há um programa estadual, no entanto, no portal oficial do governo do estado, pode-se verificar que na sessão “Programa de Governo-Desenvolvimento Social” há descrição de programas que envolvem a proteção e promoção de direitos humanos e um programa específico sobre “Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”.

**Roraima**<sup>18</sup> faz divisa com a Venezuela, que está com a associação suspensa do Mercosul, não apresenta Programa Estadual, não há uma definição governamental no nível do Executivo para lidar com as questões de direitos humanos, a referência mais próxima é a Secretaria de Estado Justiça e Cidadania, que foi designada na Conferência Estadual de Direitos Humanos em 2004, a qual também não foi possível localizar o texto do evento.

**Amazonas**<sup>19</sup> tem divisa com Venezuela, Colômbia e Peru, os dois últimos são estados associados ao Mercosul, desta maneira podem ser respeitados os acordos do bloco. Há o plano estadual, com diretrizes que estão espelhadas no PNDH3, vinculado a Secretaria de Estado de Justiça Direitos Humanos e Cidadania e na publicação da secretaria sobre atividades de 2016 consta a ação “Reativação do Posto de Atendimento Humanizado ao Migrante do Manacapuru;”.

**Acre**<sup>20</sup> faz divisa com Peru e Bolívia, Peru é Estado associado, porém a Bolívia está em processo de adesão ao Mercosul. Não apresenta o programa estadual, mas tem uma política, segundo a página da Secretaria de Estado Justiça e Direitos Humanos, criada pela Lei Complementar nº 171, de 31 de agosto de 2007, com finalidade de executar a política do Governo do Estado do Acre, promover os Direitos Humanos e realizar ações que conduzam a defesa de direitos. Apesar de a página oficial apresentar algumas divisões de atuação, não foi possível verificar dados sobre migrações.

**Rondonia**<sup>21</sup> faz divisa com Bolívia, não apresenta o programa estadual, nem uma secretaria de governo específica que trabalhe com a temática de direitos humanos e migrações, no entanto apresentam o Conselho Estadual, criado em 2013.

---

<sup>18</sup> Consultar Roraima em: <http://www.imprensaoficial.rr.gov.br/diarios/doi-20040513.pdf>

<sup>19</sup> Consultar Amazona em: <http://www.sejusc.am.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/PROGRAMAS-E-AcoES-DA-SEJUSC.-2016-1.pdf>

<sup>20</sup> Consultar Acre em: <http://www.sejudh.ac.gov.br/wps/portal/sejudh/sejudh/principal>

<sup>21</sup> Consultar Rondônia em: <http://cedh.ro.gov.br/>

**Mato Grosso**<sup>22</sup> faz divisa com a Bolívia, apresenta uma proposta de programa estadual de direitos humanos, com diretrizes para garantia de direitos dos migrantes, muito em consequência da participação do Centro Pastoral para Migrante, é coordenado pela Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos. O projeto apresenta propostas semelhantes aos planos nacionais, com diretrizes específicas para os migrantes, mas também com ações genéricas. Cabe destacar que há delimitação pela garantia e fortalecimento de políticas de proteção aos migrantes e implementação de serviços públicos específicos, como destacado no **Anexo 6**.

**Mato Grosso do Sul**<sup>23</sup> tem divisas com Paraguai e Bolívia, o Paraguai é Estado Parte do Mercosul. Apresenta uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho, com diretrizes de ação para política estadual de direitos humanos, mas o destaque é o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas, criado em 2016, mas com expressiva atuação, segundo o portal do governo do estado.

**São Paulo**<sup>24</sup> não tem divisa com os países do Mercosul, porém recebe um volume de migrantes expressivos. Apresenta o programa estadual, com determinações para migrantes espelhadas no programa nacional, com destaque para as questões de educação, prevenção de violência e exercício da cidadania, de acordo com o **Anexo 7**. É referência de estudo e aplicação de políticas, bem como de violações de direitos. Possui o aparelhamento do Estado menos frágil do que os outros estados brasileiros, porém ainda não foi possível verificar a plena aplicação das políticas de direitos humanos. O município de São Paulo apresenta vanguarda em relação ao tema de migrações por ter elaborado uma política municipal de direitos para migrantes, regulada pela Lei Municipal nº 16.478/2016.

**Rio de Janeiro**<sup>25</sup> também não tem divisa com os países do Mercosul, mas de acordo com o mapa há fluxo migratório para o estado. Apresenta uma proposta de Plano Estadual de Direitos Humanos, elaborado pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos e pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos. Na proposta há referência aos migrantes com ações de anistias, educação, trabalho e prevenção à violência como destacado no **Anexo 8**.

---

<sup>22</sup> Consultar Mato Grosso em: <http://direitoshumanosmt.blogspot.com.br/p/texto-base.html>

<sup>23</sup> Consultar MS em: <http://www.sedhast.ms.gov.br/comite-estadual-para-refugiados-migrantes-e-apatridas-em-ms-realiza-reuniao-de-balanco-do-ano/>

<sup>24</sup> Consultar SP em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civel/acoes\\_afirmativas/aa\\_doutrina/pedh.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/aa_doutrina/pedh.pdf)

<sup>25</sup> Consultar RJ em: [http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a\\_pdf/pedh\\_rj\\_propostas\\_ordenadas.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdf/pedh_rj_propostas_ordenadas.pdf)

**Paraná**<sup>26</sup> faz divisa com Paraguai e Argentina, ambos Estados Parte do Mercosul. É o Estado que apresenta o sistema de informações mais completo, na página da internet da Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos, Departamento de Direitos Humanos e Cidadania são acessíveis o Programa Estadual de Direitos Humanos e o Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná, com eixos e diretrizes específicas para atuação governamental. Pode-se perceber que é o melhor instrumento de políticas dentre os outros estados com ampla definição de conceitos e atividades sobre a questão da migração.

**Santa Catarina**<sup>27</sup> faz divisa com Argentina, Estado Parte do Mercosul, não apresenta programa estadual, apenas a dotação dentro da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação uma Diretoria de Direitos Humanos. Na página da internet as informações são genéricas e pouco elucidativas quanto às ações concretas da diretoria. Neste caso não são apresentadas informações sobre a questão da defesa de direitos dos migrantes.

**Rio Grande do Sul**<sup>28</sup> faz divisa com Argentina e Uruguai, ambos Estados Parte do Mercosul. Apresenta na Página da Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos, em nível estadual, apenas informações precárias sobre os conselhos estaduais de direitos, mas não apresenta nem o Programa Estadual nem informações sobre migrantes.

A partir destas delimitações pode-se compreender como os Estados que segundo os autores delimitaram com os dados do IBGE, que recebem mais migrantes da América do Sul, quais são os mais receptivos em termos institucionais e quais são pouco receptivos, considerando que a falta de políticas públicas também é uma ação estatal<sup>29</sup>. De maneira que pode-se resumir no âmbito geral de que as políticas tanto Nacionais quanto Estaduais estão recentes, apresentam definições genéricas que podem ser facilmente ignoradas pelo poder público se não houver pressão e influência para que sejam adotadas medidas reais e determinados orçamentos nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais, nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

---

<sup>26</sup> Consultar PR em: [http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a\\_pdf/pedh\\_rj\\_propostas\\_ordenadas.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdf/pedh_rj_propostas_ordenadas.pdf)

<sup>27</sup> Consultar SC em: <http://www.sst.sc.gov.br/index.php/direitos-humanos>

<sup>28</sup> Para Consultar RS: <http://www.sdstjdh.rs.gov.br/conselhos-de-direitos-humanos>.

<sup>29</sup> Para mais informações consultar em SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2 ed. 2013, p. 5-6.

Contudo, os estados que apresentam melhores dados (São Paulo e Paraná) possuem uma carga histórica sobre migrações e talvez por isso, tenham mais maduras as diretrizes de atuação em políticas públicas. O que salta aos elementos retóricos é a confluência de temas para a proteção dos direitos dos migrantes em relação ao trabalho e renda, garantia de acesso aos sistemas de saúde e educacional, regularização documental e proteção no caso de solicitantes de refúgio e asilo.

No que tange a definição do tema na agenda governamental, pode-se entender que em escalas diferentes há o exercício de proposição de políticas de defesa dos direitos dos migrantes, em baixos gradientes governamentais, por uma barreira legal (Estatuto do Estrangeiro, imputando elementos discriminatórios e não de garantia universal de direitos), mas também pela problemática da disputa de recursos e atenção por setores diversos da sociedade. Há a necessidade da quebra de paradigmas em relação ao migrante ser estrangeiro, dotado de conotação negativa, e nesse entendimento a criação da Lei de Migrações- Lei 9.199/2017 provoca novos movimentos de discussão e reflexão sobre o tema, desde 2009 com a elaboração do projeto de lei.

Um fator essencial na análise dos efeitos dos acordos sobre a definição de políticas é a atuação dos órgãos governamentais, não governamentais e dos migrantes no campo das migrações. Entende-se necessária uma breve elucidação dos principais atores, não no sentido de determinar quais são, mas na tentativa de perceber as principais características positivas ao processo de garantia de direitos dos migrantes.

### **3.2. ATORES ENVOLVIDOS NA PROTEÇÃO DE DIREITOS DOS MIGRANTES**

Pode-se considerar que nas questões de migrações, os atores estão categorizados como migrantes, governo e sociedade civil, dividida entre organizações não governamentais e atores da academia. Lussi (2013) avalia que os migrantes em sua maioria agem por redes de associações, que os acadêmicos enfrentam a realidade pelo viés da neutralidade e o governo pela carga negativa dos dados econômicos, justificando políticas austeras.

Os principais atores envolvidos nas questões de migrações no Brasil foram muito bem delimitados pelo estudo de Patarra e Fernandes (2011) com amplo entendimento das funções destes. Neste caso, entende-se interessante mencionar quais os atores estão mais envolvidos com as questões de migração a título de exemplificar a construção da agenda pública.

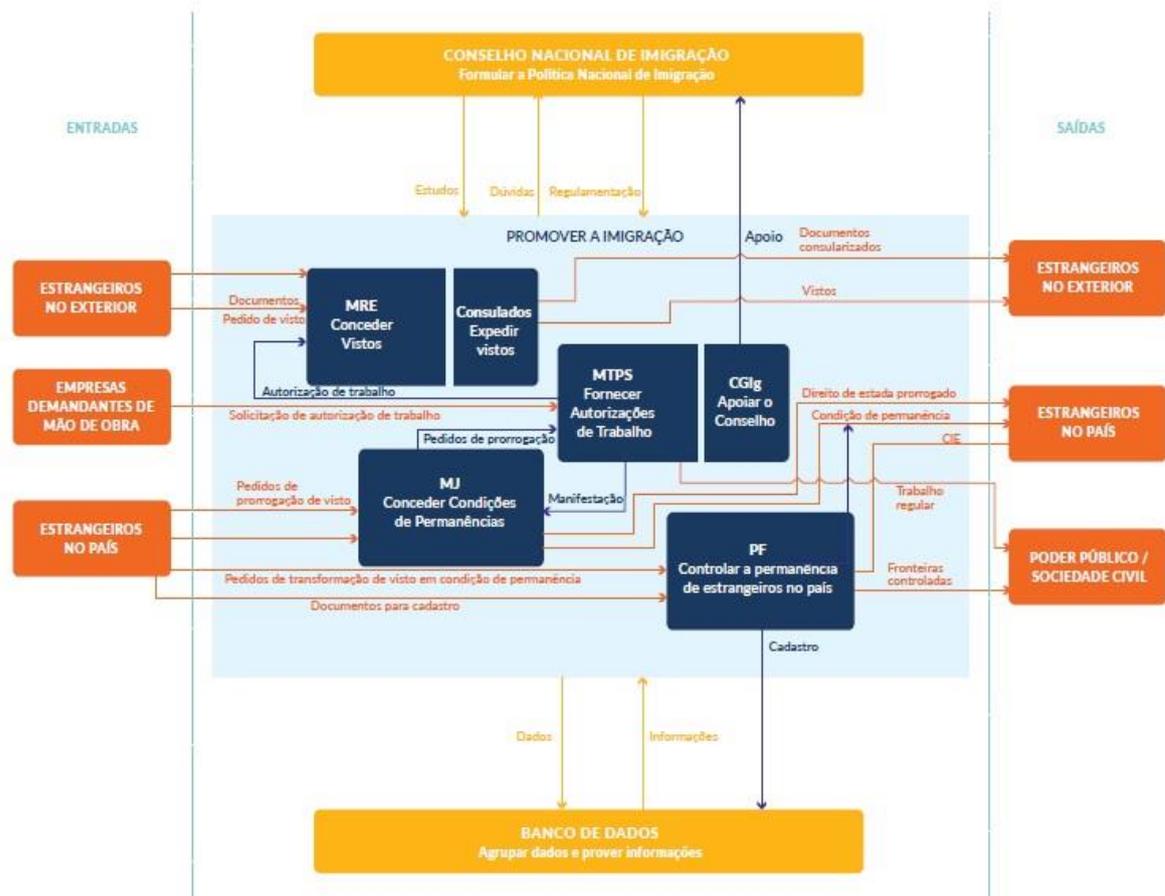
Segundo a discussão de Salles (2016) na publicação do Instituto Social do Mercosul, sobre Democracia e Políticas Públicas, a articulação entre os países e suas agendas governamentais é fundamental para as definições acordadas no bloco darem seguimento.

La articulación intra-institucional en el bloque podría ser una estrategia muy relevante, para lograr agendas comunes entre los sectores de asesoría técnica de los diferentes órganos del MERCOSUR para optimizar el apoyo a los países. Esto podría contribuir a sostener políticas públicas basadas en derechos, garantizando que nunca haya retrocesos en sus derechos fundamentales regionales originados de las normas e instituciones de la dimensión social del MERCOSUR. De esta forma, los derechos previstos en el PEAS, Declaración Sociolaboral y Estatuto de Ciudadanía, podrán ser observados, respetados y profundizados. De esta manera, la institucionalidad del bloque cumpliría en definitivo su rol de apoyo al seguimiento e implementación de las políticas públicas regionales y así garantizar los derechos fundamentales relativos a la Dimensión Social del MERCOSUR. (SALLES, 2016, p. 82)

Para tanto é necessário um grande esforço interno de coordenação das políticas de direitos humanos, que têm como base a articulação interministerial. Podemos notar a agenda do MRE, MTPS, MDSP, elementos conjuntos para o tema de migrações, nesse sentido podemos verificar algumas ações de processos que a política migratória resulta na administração pública, determinadas pelo estudo da Fundação Getúlio Vargas em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (2015), na **Figura 3**.

Esses elementos são muito interessantes para entender os processos internos e os atores responsáveis por diversas barreiras à entrada ou saída de migrantes do país, orientados pelas Leis.

**Figura 3:** Relacionamento dos atores governamentais no Brasil.



Fonte: FGV e MTE, 2015, p. 87.

### 3.2.1. Governamentais

De acordo com os estudos citados os atores já estão mapeados, porém podemos destacar a atuação de alguns organismos que estão vinculados ao tratamento dos problemas ligados a migrações, essencialmente pela burocratização (MRE), entrada indocumentada (PF), fiscalização de trabalhos irregulares, análogos a escravidão (MTPS), proposição de políticas (CNIG), execução de políticas de fronteira (PF), entre outros.

Em destaque, a partir do estudo da FGV<sup>30</sup> temos:

- Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS): com ações para qualificação e fiscalização do trabalho dos migrantes e empresas. Atuação da Coordenação Geral de Imigração (CGIG) sobre as autorizações de trabalho.

<sup>30</sup> Para maiores detalhes consultar Quadro 5.1 do estudo, páginas 84-85.

- Conselho Nacional de Imigração (CNIg): vinculado ao MTPS, com ações de formular a política de imigração, coordenar as atividades, estudos, e opinar sobre a legislação, entre outras funções.
- Ministério das Relações Exteriores (MRE): coordena as ações referentes a atuação internacional do país.
- Ministério da Justiça (MJ): coordena as atividades de segurança pública, com o julgamento dos pedidos de regime jurídico das migrações, também abriga o Comitê nacional para os Refugiados (CONARE).
- Polícia Federal (PF): controla as fronteiras e intermedia o cadastro e entrada dos migrantes, com o MJ.

### **3.2.2. Não Governamentais**

As organizações não governamentais também foram mapeadas no estudo de Patarra e Fernandes (2011), com a pressão da sociedade civil a questão da migração teve maior amplitude, dados que setores como Igreja Católica, Institutos de Pesquisa, Academia, entre outros envolvidos, grandes movimentos foram registrados, a começar pelas conferências sobre migrações.

Destacam-se algumas organizações com expressiva atividade:

- Instituto Migrações e Direitos Humanos e o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, atuantes em Brasília, ligados à Igreja Católica.
- Pastoral do Migrante e Centro de Estudos Migratórios, atuantes em São Paulo;
- Conectas Direitos Humanos, sediada em São Paulo;
- Migra Mundo, blog com textos voltados a defesa de direitos dos migrantes;
- Cáritas Arquidiocesana de Londrina;
- Missão Paz, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo;
- Centro de Apoio ao Estrangeiro no Brasil;
- Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH);
- Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHCI);
- Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO UNICAMP);
- Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM), no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR–UFRJ).

### 3.2.3. Migrantes

Deve-se ter em mente que os migrantes têm papel fundamental na reivindicação de melhores condições de vida no Brasil, para tanto é necessário superar as barreiras primárias de adaptação à nova língua, regularização documental e superação de preconceitos vindos dos brasileiros.

É necessário que a defesa dos direitos humanos na temática das migrações esteja alinhada a participação e protagonismo dos migrantes. Fortalece-se a ideia acredita que “Só a luta das pessoas que migram e suas famílias é que vai fazer a diferença”. (LUSSI, 2013, p. 261)

De acordo com Parise e Cutti (2011, p. 229), as associações de migrantes estão espalhadas pelo país, porém eles citam:

Entre as muitas organizações de imigrantes espalhadas pelo Brasil, destacamos algumas. Entre os bolivianos, apontamos a ACFBB (Asociación Cultural Folklórica Bolívia-Brasil) que está localizada em São Paulo e reúne por volta de quinze grupos; ADRB (Associação de Residentes Bolivianos); BOLBRA (Associação Bolívia- Brasil); CCB-PR (Centro Cultural Boliviano do Paraná); Associação Cultura Latina. Entre as paraguaias citamos a Associação de Integração Paraguai-Brasil *Japayke* (despertar, em guarani); Núcleo Cultural Paraguay *Teete*; Associação Colônia Paraguaia em Campo Grande (MS); ARPA (Associação Recreativa Paraguaia de Aquidauana, MS); Casa Paraguaia em Curitiba. Entre as chilenas, lembramos a UNECHILE, que congrega quinze grupos/associações, e a Assistencia Social Chilena. Entre as associações peruanas, sinalizamos a *Inti Wasi* (Casa do Sol, em quechua); Casa de la Cultura Peruana de Campinas; a APEBRA (Associação Peru-Brasil).

A ideia deste capítulo não é esgotar as fontes de informação sobre as associações migrantes ou os outros atores, mas sim demonstrar que existem grupos atuantes nas questões de defesa dos direitos dos migrantes e que a sociedade, governo e academia devem estar atuantes na proteção e defesa de direitos humanos.

O mecanismo mais interessante de reunião dos migrantes ainda consta como os Fóruns de Migrações, Conferências temáticas, promovidas por organizações internacionais, mas com apoio das redes nacionais de proteção dos direitos. É de fundamental importância que estes mecanismos de participação continuem a serem propostos e que as pessoas recorram a estes para reivindicar e garantir os direitos. Desta forma, poderemos ter mecanismos mais interessantes de proposição e promoção de políticas.

### 3.3. NOVA LEI DE MIGRAÇÕES

A nova lei de Migrações do Brasil passou a valer em 2017, ano em que esta pesquisa estava sendo desenvolvida. Não se acredita ser possível fazer uma avaliação desta Lei no sentido amplo de atuação e implementação desta política para os migrantes, contudo é possível ressaltar quais determinações estão mais próximas à defesa dos direitos humanos do que a antiga legislação.

O Projeto de Lei nº 5.655/2009 foi resultado de uma série de discussões realizadas entre governo e sociedade civil, no entanto foi o Projeto de Lei do Senado nº 288/2013 que propõe a Nova Lei de Migrações. Conforme Patarra e Fernandes, o projeto de 2009 foi importante no processo de organização civil.

Com o advento da globalização e a crescente mobilidade das pessoas, a nova realidade migratória mundial e regional levou a que, em 2006, o governo começasse a elaborar e a discutir com a sociedade, por meio de Consulta Pública, uma nova lei migratória. Assim, em julho de 2009, foi enviada ao Congresso Nacional uma nova proposta de lei de migrações, identificada como PL 5655/2009. Através da aplicação dessa lei, as ações governamentais, no âmbito das migrações, deverão ser guiadas pela: garantia dos Direitos Humanos, interesses nacionais, socioeconômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais.

Concomitante à criação de uma nova legislação migratória, tem havido no país uma série de discussões voltadas para a criação de políticas públicas com enfoque nos migrantes. Isso se deve ao fato de o Brasil ter entrado de forma definitiva na rota das migrações internacionais, o que tem demandado debates mais profundos acerca dessa temática. Em decorrência disso, em 2008, o CNIg do Ministério do Trabalho e Emprego e a OIT promoveram o seminário *Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho*. (PATARRA; FERNANDES, 2011, p. 197).

Até a sua aprovação, muitos debates nos fóruns e na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014) foram estabelecidos, no sentido de promover uma política mais inclusiva, que não negasse os direitos humanos e mais próximos à nossa própria Constituição Federal de 1988.

Interessa lembrar que os setores que tratam de migrações no país não tinham uma única perspectiva sobre mudanças no processo, como afirma Oliveira,

Do governo central eram emitidos sinais distintos na forma de abordar a problemática. A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) buscava alterar a lei de migrações com enfoque na atração de força de trabalho qualificada. Seriam, preferencialmente, engenheiros, médicos e profissionais do setor de alta tecnologia. A ideia era que essa mão de obra viesse ajudar a impulsionar o desenvolvimento e crescimento econômico (EL UNIVERSAL, 2014; BRASIL, 2012). Já a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) procurava

modificar a lei a partir do paradigma das garantias dos direitos dos migrantes, tendo inclusive constituído uma Comissão de Especialistas que elaborou um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Esse Anteprojeto passou pela avaliação da sociedade civil, na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), realizada em 2014, e foi encaminhado à Presidência da República, de modo a ser submetido à discussão e aprovação do Congresso Nacional (BRASIL, 2014). O CNIg, por sua vez, apresentou um Projeto de Lei que também procurava assegurar garantias e direitos dos migrantes. Diante desse conjunto de iniciativas oriundas do Poder Executivo, o governo federal procurou ter uma atuação unificada, buscando algum consenso em torno do Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013, elaborado pelo senador Aloysio Nunes e relatado pelo senador Ricardo Ferraço. Essas visões nortearam as discussões e disputas sobre as migrações internacionais e se refletiram nas propostas de leis e normatizações que, além do Anteprojeto patrocinado pelo MJ/SNJ e do Projeto de Lei apresentado pelo CNIg, surgiram no PLS n. 288/2013 e no Projeto de Lei n. 5.565/2009, que tramitavam no Congresso Nacional. (OLIVEIRA, 2017, p. 172-173).

Desta forma, houve certa lentidão no processo de aceitação do projeto de lei, que culminou na sanção em 2017 a nova Lei de Migração nº 13.445/2017, apresentando avanços regulatórios.

Em destaque aos pontos essenciais são as definições de categorias para migrantes, superando a questão da nomeação de estrangeiro ligada a proteção da segurança nacional, princípios e diretrizes para a política migratória baseada nos direitos humanos, garantia das liberdades civis e políticas, a questão de vistos não ser a primeira determinação da lei, facilitar a livre circulação do residente fronteiriço (ponto essencial para as discussões em Nível do Mercosul) e por fim por uma perspectiva não criminalizada do migrante.

Contudo, conforme entrevista na revista Carta Capital a professora Deisy Ventura, analisa o decreto presidencial de aplicação da lei. Na entrevista são levantadas questões importantes para a vida dos migrantes que foram vetadas da lei ou distorcidas no Decreto nº 9.199/2017.

Deisy destaca a questão do termo “migrante clandestino” que tem conotação pejorativa e reforça o estigma sobre migrantes irregulares, que o decreto traz erros técnicos e jurídicos, além de ignorar o processo de construção coletiva e participação social empregados na elaboração da lei.

O que se pode definir para tal novidade é que as atuais gestões do governo federal nos três poderes pertencem ao posicionamento mais conservador da linha política, e nesse sentido o julgamento pelo Ministério da Justiça dos casos de migrantes terá menos proximidade com a amplitude dos direitos humanos do que anteriormente, em que a lei era restritiva, porém os julgamentos mais amplos. Por fim, cabe a pressão popular e de setores envolvidos com as

migrações e defesa de direitos humanos pressionar para a nova regulamentação do decreto e para o cumprimento dos dispositivos mais abrangentes na garantia de direitos humanos.

## CONCLUSÕES

É possível concluir com este estudo que o processo de formação do Mercosul, notadamente econômico, passou por um longo período de adequação às reivindicações sociais. A formação e estruturação institucional do bloco estiveram em pauta em toda a década de 1990 até meados da década de 2000, quando conseguiu instituir o elemento da Dimensão Social do Mercosul. Com esta definição foram possíveis avanços burocráticos e de parcerias entre os países que culminaram na elaboração de acordos mais receptivos às políticas sociais.

As questões de direitos humanos só passaram a vigorar a partir da integração mais estruturada do bloco, no entanto, não se tornaram prioridade nas agendas dos governos, apesar dos esforços em garantir a universalidade dos direitos, as questões sobre migrações não se resolveram facilmente.

Para um entendimento mais profundo do relacionamento dos Estados com os direitos universais, foi necessário que os países formassem internamente estruturas de ação para migrações e também ratificassem acordos internacionais de proteção dos migrantes e dos direitos humanos.

O Brasil, neste sentido, esteve na vanguarda, mas em passos lentos. O Estatuto do Estrangeiro, que regulava a política migratória discriminava e posicionava os migrantes na esfera criminal, muitas discussões e reivindicações da sociedade foram necessárias para que se aprovasse uma nova legislação em relação à entrada de migrantes. Hoje parece um grande avanço a promulgação da nova lei, porém não é possível avaliar com certeza quais os efeitos garantidos de sucesso e insucesso da aplicação da nova legislatura.

Por fim, os programas nacionais de direitos humanos provocam determinações para a questão da migração e contrapõem aspectos da legislação vigente até início de 2017, porém são genéricas e pouco responsabilizadoras em relação à ação direta do poder público, no entanto, alguns estados como Paraná e São Paulo se apresentam mais receptivos às mudanças nos paradigmas das migrações com planos estaduais e estruturas organizativas mais completas para tratar o tema.

Acredita-se que as relações dos países do Mercosul promoveram mudanças internas, em relação ao movimento migratório nas fronteiras, a troca de instrumentos e saberes da administração pública e até na aplicação de políticas públicas, como o caso da saúde nas fronteiras. O principal efeito que pode ser visto a partir dos acordos do Mercosul é a evolução da questão migratória, da residência e trânsito dos migrantes, com a promulgação da Nova Lei

de Migrações. Porém ainda não foram feitos esforços suficientes para garantir a proteção integral dos direitos humanos dos migrantes, nem a promoção de políticas bem estruturadas para resolver as questões de migrações, nesse sentido o efeito de acordos essencialmente de ordem econômica prejudicaram o avanço das discussões sobre direitos nas instâncias de decisão do bloco e refletiram nas poucas políticas públicas específicas sobre proteção dos migrantes.

## REFERÊNCIAS

BAUMANN, R.; MUSSI, C. **MERCOSUL: então e agora**. Brasília: CEPAL, 2006. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/28383-mercosul-entao-agora>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

BAUMANN, R. MERCOSUL: Origens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas. In: **MERCOSUL- Avanços e Desafios da Integração**. Renato Baumann (org.). Brasília: IPEA, CEPAL, 2001. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/1549>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BOSCHETTI, I. O futuro das políticas sociais no governo Lula. Revista Katál. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 13-14, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000100002>. Acesso em: 20 nov. 2017.

CHANG H. J. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CORRÊA, L., F., de S. A visão estratégica brasileira do processo de integração. Jorge Campbell (Org.); In: **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia** Ricardo Roseberg e Gustavo Svarzman (Coord.); com a participação de Roberto Bouzas... [et al.]; tradução, Maria Luiza X. de A. Borges; Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

COUTINHO M.; HOFFMANN, A R.; KFURI, R. **Raio X da Integração Regional**. Estudos e Cenários, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: [http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/estudos/1\\_estudosecenarios\\_Estudos\\_Coutinho\\_Ribeiro\\_Kfuri.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/estudos/1_estudosecenarios_Estudos_Coutinho_Ribeiro_Kfuri.pdf). Acesso em: 10 mar. 2017.

BAENINGER, R.; PATARRA, N. L. **Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica- Brasil no Mercosul**. I Congresso da Associação Latino Americana

de População, ALAP. Caxambu, MG, Brasil. 18 a 20 de setembro de 2004. Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_alap/PDF/ALAP2004\\_244.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_alap/PDF/ALAP2004_244.pdf). Acesso em: 20 jun. 2017.

BAENINGER, R. **O Brasil na rota nas migrações latino-americanas**. In: Imigração Boliviana no Brasil. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo, Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012. 316p. Disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/bolivianos/livro\\_bolivianos.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf). Acesso em: 20 jun. 2017.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana: o prisma do Brasil e da Integração Sul-americana**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2014.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **São Paulo: Paz e Terra**, 1994.. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BRASIL. Plano Nacional de Direitos Humanos I.1996. Disponível em: <<http://dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BRASIL. Plano Nacional de Direitos Humanos II. 2002. Disponível em: <[http://dhnet.org.br/dados/pp/edh/pndh\\_2\\_integral.pdf](http://dhnet.org.br/dados/pp/edh/pndh_2_integral.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Plano Nacional de Direitos Humanos III. 2009. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. **LEI Nº 6.815, DE 19 DE AGOSTO DE 1980**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impressao.htm). Acesso em: 20 dez.2017.

BRASIL. **LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124). Acesso em: 20 dez.2017.**

BENONI, Belli. **A Politização dos Direitos Humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. **Economia e sociedade**, v. 21, n. 4, p. 811-829, 2012. Disponível em:< <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642258>> . Acesso em: 08 nov. 2017.

CARDOSO, N.A.; MOURA, R. Regiões de fronteira e fluxos migratórios: o caso do Paraná. In: **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Organizadores: Bruna Penha, Walter Antonio Desiderá Neto, Rodrigo Fracalossi de Moraes. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31481:o-mercosul-e-as-regioes-de-fronteira&catid=400:2017&directory=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31481:o-mercosul-e-as-regioes-de-fronteira&catid=400:2017&directory=1). Acesso em: 20 dez. 2017.

CONSELHO DO MERCADO COMUM, CMC. Estatuto da Cidadania do Mercosul Plano de Ação. 2010. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto\\_da\\_Cidadania.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf). Acesso: 20 dez. 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Análise e Avaliação do Desenvolvimento Institucional da política de imigração no Brasil para o século XXI. Cadernos de Referência, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.mtps.gov.br/portal/trabalhador/trabalho-estrangeiro/publicacoes/CADERNO-DE-REFERENCIA-LIVRO.pdf>. Acesso em: 20 dez.2017.

HARVEY, David. O neoliberalismo. **História e implicações**. São Paulo: Loyola, 2005.

IBGE. Censo 2010, Atlas do Censo. [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529\\_cap1.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529_cap1.pdf). Acesso em: 20 jun. 2017.

IBGE. RELATÓRIO CENSO 2010. [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

IPPDH. Migración, derechos humanos y política migratória. Série Migración y Derechos Humanos. Buenos Aires, Argentina. 2016. Disponível em: < <http://www.ippdh.mercosur.int/serie-migracion-y-derechos-humanos/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

IPPDH. Derechos Humanos de personas migrantes. Manual Regional. Buenos Aires. Argentina. 2017. Disponível em: < <http://www.ippdh.mercosur.int/derechos-humanos-de-personas-migrantes-manual-regional/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ISM, Instituto Social do Mercosul. **Plano Estratégico de Ação Social no Mercosul (PEAS)**. Paraguai, 2012. Disponível em: <http://ismerosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ISM, Instituto Social do Mercosul. Página Inicial. 2018. Disponível em: <http://ismerosur.org/mercosul-social/?lang=pt-br>. Acesso em: 05 jan. 2018.

JULLIEN, F. **O Diálogo entre as culturas: Do universal ao multiculturalismo**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

LUSSI, C. O compromisso de associações migrantes, organizações e academia pelos direitos humanos das pessoas em mobilidade. **Revista Interdisciplinar em Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, Ano XXI, n. 41, p. 259-276, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n41/14.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017

MARANDOLA JR. E. Identidade e autenticidade dos lugares: O pensamento de Heidegger em place and placeness, de Edward Relph. **XVI Encontro Nacional dos Geógrafos**, Porto Alegre, Julho, 2010. Disponível em: <https://geografiahumanista.files.wordpress.com/2010/07/eduardo-marandola-jr.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MARCHIORI, A. P. A Comunidade Sul-Americana das Nações: Um projeto de integração. In: **Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas**. João Paulo Saraiva Leão Viana; Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos; Vinícius Valentin Raduan Miguel. Porto Velho: EDUFRO, 2011.

MARIANO, M.P. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015, 268 p.

MEDEIROS, S.E.; CHAVES, D.S. Integração, desenvolvimento e governabilidade coordenada: a América do Sul e os fluxos migratórios. In: **Direito e Justiça na Integração da América do Sul**/ Grazielle Albuquerque, Gustavo Feitosa, organizadores. Fortaleza: EdUECE, 2012.

MENDES, J, S, R. PUERTAS ABIERTAS? Migrações regionais, direito e integração da comunidade Andina de Nações e no Mercosul. Caderno CRH, Salvador, v.29, n. SPE 03, p.77-92, 2016. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000400006>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MINAYO, M.C.S. Ciência, Técnica e arte: O desafio da pesquisa social. In: Pesquisa Social, teoria, método e criatividade/ Suely Ferreira Deslandes, Otavio Cruz Neto, Romeu Gomes, Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NASCIMENTO, B. L. F. Os fluxos de migrações internacionais e as fronteiras impermeáveis: abordagem crítica às restrições ao processo de migrações voluntárias. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v.10, n. 2, p. 23-42, jul./dez.2012. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.5102/uri.v10i2.1801> >. Acesso em: 20 jun. 2017.

NEVES, M. A Força Simbólica dos Direitos Humanos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no. 4, outubro/novembro/dezembro, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

OACDH. **Migración, derechos humanos y gobernanza**. Trad. Fernando Puchol. 2015. Disponível em: <

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR\\_and\\_Governance\\_HR\\_PUB\\_15\\_3\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

OIM. Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratória em el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. **Cuadernos Migratorios n°3**. Buenos Aires. 2012. Disponível em: <  
[http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuadernos\\_Migratorios\\_3\\_Integracion\\_y\\_migraciones.pdf](http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuadernos_Migratorios_3_Integracion_y_migraciones.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

OLIVEIRA, M., A., G. de. **Mercosul e política**. São Paulo: LTr, 2001.

OLIVEIRA, M., F. de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

OLIVEIRA, A. T. R. de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ONU. Conferência Nacional de Direitos Humanos, 1993. Declaração e Programa de Ação de Viena. Disponível em: <  
<http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PALUMMO, P. de J. Políticas Públicas Regionales: el rol del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR. In: . In: DEMOCRACIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS El rol de la investigación en el ciclo de políticas sociales.Paraguai, 2016. Disponível em: <http://ismerosur.org/wp-content/uploads/2016/12/Democracia-Y-Politic-Publicas-versi%C3%B3n-online.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

PATARRA, N. L. Migrações Internacionais de e para o Brasil contemporâneo volume, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a02.pdf> >. Acesso em: 20 jun. 2017.

PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 21, n. 60, p. 83-102, fev. 2006 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 20 jun. 2017.

PATARRA, Neide; FERNANDES, Duval. Políticas públicas e migração internacional no Brasil. **Las Políticas Públicas sobre Migraciones y La Sociedad Civil en América Latina**. São Paulo: Scalabrini International Migration Network, p. 151-276, 2011. Disponível em:

<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/LasPoliticPublicasSobreMigraciones.pdf>.

Acesso em: 20 dez. 2017.

PARISE, P; CUTTI, D. Políticas públicas e migração internacional no Brasil. **Las Políticas Públicas sobre Migraciones y La Sociedad Civil en América Latina**. São Paulo: Scalabrini International Migration Network, p. 151-276, 2011. Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/LasPoliticPublicasSobreMigraciones.pdf>.

Acesso em: 20 dez. 2017.

PEÑA, F. **Los Grandes Objetivos del MERCOSUR: Zona de Libre Comercio, Unión Aduaneira y Mercado Común**. In: MERCOSUR quinze anos. Organização de Rubens A. Barbosa, São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

PIOVESAN, F. Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos. **SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p.21- 47, 2004. Disponível em :<<http://www.surjournal.org/index1.php>> Acesso em: Acesso em: 20 jun. 2017.

DAL PRÁ, K. R; MENDES, J. M. R; MIOTO, R. C. T. O desafio da integração social no MERCOSUL: uma discussão sobre a cidadania e o direito à saúde The challenge of social integration in the MERCOSUR: a discussion on citizenship. **Cad. saúde pública**, v. 23, n. Sup 2, p. S164-S173, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/csp/v23s2/05.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos Humanos na Integração Econômica**: análise comparativa da proteção de direitos humanos e conflitos jurisdicionais na União Europeia e Mercosul. Universidade de São Paulo, 2005.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SALLES, P de M. M de. Políticas Públicas regionales: el rol del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR. In: DEMOCRACIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS El rol de la investigación en el ciclo de políticas sociales.Paraguai, 2016. Disponível em: <http://ismercosur.org/wp-content/uploads/2016/12/Democracia-Y-PoliticPublicas-versi%C3%B3n-online.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza. For a multicultural conception of human rights. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 39, p. 105-124, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a07n39.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SARAIVA, M. G.; RUIZ, J. B. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n.1, p.149-166, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292009000100008>. Acesso em: 20 mar. 2017

SARLET, I. W. **As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico- constitucional necessária e possível**. In: Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia e direito constitucional/ Beatrice Maurer... [*et. al*]; org. Ingo Wolfgang Sarlet; trad. Ingo Wolfgang Sarlet; Luís Marcos Sander, Pedro Scherer de Melo Aleixo, Rita Dostal Zanini. 2. Ed. rev. e ampl. 2. Tir.- Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

SÁ-SILVA, J.R. *et al.* Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*. Ano I, n.I, julho, 2009. Disponível em: Acesso em: 20 nov. 2017.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, L.R.C. *et al.* Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. IX Congresso Nacional de Educação- EDUCERE, II Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia. PUCPR. 2009. Disponível em: Acesso em: 20 nov. 2017.

VEDOVATO, L. R. **Ingresso do estrangeiro no território do estado sob a perspectiva do Direito Internacional Público**. 2012. 213 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional)- Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

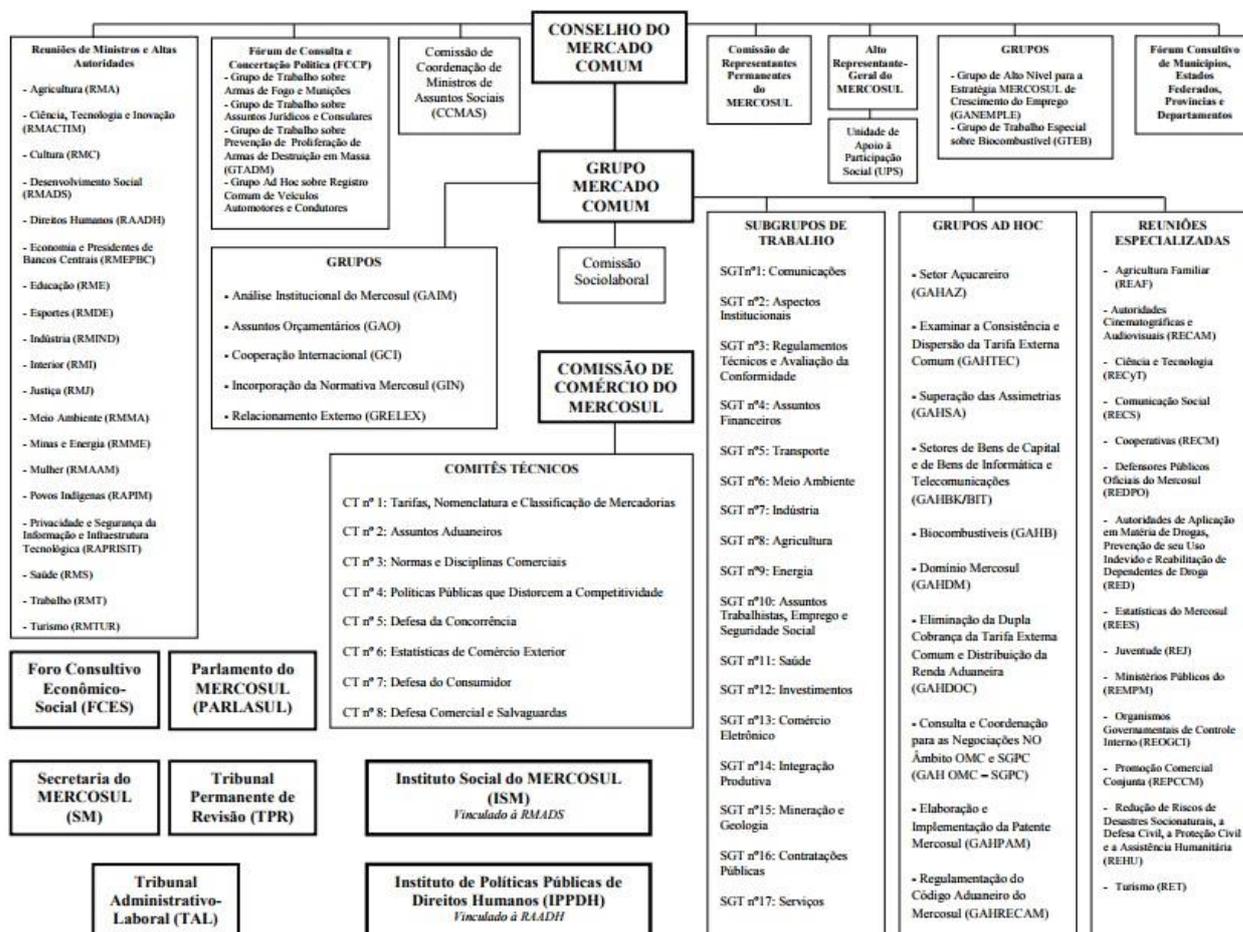
VEDOVATO, L. R. O direito do ingresso do estrangeiro: a circulação das pessoas pelo mundo do cenário globalizado. Livro eletrônico. São Paulo: Atlas, 2013.

VENTURA, D. de F. L. Entrevista “Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe” diz especialista. *Revista Carta Capital*, publicado 24 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em: 20 dez. 2017.

VIGEVAI, T; RAMANZINI JÚNIOR, H. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: Uma análise considerando a posição do Brasil. **Observatório Social de América Latina (OSAL)**, Buenos Aires Año XI, n.27, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal27/06Vigevani.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

## ANEXOS

### Anexo 1- Organograma do Mercosul



Fonte: [http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma\\_MSUL.pdf](http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL.pdf)

### Anexo 2- Artigos selecionados do Estatuto do Estrangeiro- Lei nº 6.815/1980

Art. 7º. Não se concederá visto ao estrangeiro:

II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde

**Art. 21.** Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, respeitados os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente prova de identidade.

**Art. 29.** O asilado não poderá sair do País sem prévia autorização do Governo brasileiro.

**Art. 62.** Não sendo exequível a deportação ou quando existirem indícios sérios de periculosidade ou indesejabilidade do estrangeiro, proceder-se-á à sua expulsão. ([Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81](#))

**Art. 65.** É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais.

Parágrafo único. É passível, também, de expulsão o estrangeiro que:

c) entregar-se à vadiagem ou à mendicância; ou

d) desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro.

**Art. 106.** É vedado ao estrangeiro: ([Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81](#))

VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;

X - prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, e também aos estabelecimentos de internação coletiva.

**Art. 107.** O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: ([Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81](#))

I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos.

**Art. 108.** É lícito aos estrangeiros associarem-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, filiarem-se a clubes sociais e desportivos, e a quaisquer outras entidades com iguais fins, bem como participarem de reunião comemorativa de datas nacionais ou acontecimentos de significação patriótica. ([Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81](#))

Parágrafo único. As entidades mencionadas neste artigo, se constituídas de mais da metade de associados estrangeiros, somente poderão funcionar mediante autorização do Ministro da Justiça.

**Art. 110.** O Ministro da Justiça poderá, sempre que considerar conveniente aos interesses nacionais, impedir a realização, por estrangeiros, de conferências, congressos e exposições artísticas ou folclóricas. ([Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81](#))

**Art. 112.** São condições para a concessão da naturalização: ([Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81](#))

I - capacidade civil, segundo a lei brasileira;

VIII - boa saúde.

Pode-se considerar apenas um aspecto positivo na legislação:

#### TÍTULO X - Dos Direitos e Deveres do Estrangeiro

**Art. 95.** O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis.

### **Anexo 3 - Programa Nacional de Direitos Humanos I**

#### **Propostas de ações governamentais**

**5.** Apoiar programas para prevenir a violência contra grupos em situação mais vulnerável, caso de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores sem terra e homossexuais.

**13.** Estruturar a Divisão de Direitos Humanos, criada recentemente no organograma da Polícia Federal.

#### **Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros**

##### **Curto prazo**

**164.** Desenvolver programa e campanha visando à regularização da situação dos estrangeiros atualmente no país.

**165.** Adotar medidas para impedir e punir a violência e discriminação contra estrangeiros no Brasil e migrantes brasileiros no exterior.

**166.** Propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados.

##### **Médio prazo**

**167.** Estabelecer política de proteção aos direitos humanos das comunidades estrangeiras no Brasil.

**168.** Estabelecer política de proteção aos direitos humanos das comunidades brasileiras no exterior.

**Longo prazo**

**169.** Reformular a Lei dos Estrangeiros, através da apreciação pelo Congresso do projeto de lei 1813/91, que regula a situação jurídica do estrangeiro no Brasil.

## **Anexo 4 - Programa Nacional de Direitos Humanos II**

### **Propostas de ações governamentais**

#### **Estrangeiros, Refugiados e Migrantes**

**250.** Apoiar, no âmbito do Ministério da Justiça, o funcionamento do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE.

**251.** Implementar a Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo Adicional de 1966.

**252.** Promover a capacitação das autoridades nacionais diretamente envolvidas na execução da política nacional para refugiados.

**253.** Promover e apoiar estudos e pesquisas relativos à proteção, promoção e difusão dos direitos dos refugiados, incluindo as soluções duráveis (reassentamento, integração local e repatriação), com especial atenção para a situação das mulheres e crianças refugiadas.

**254.** Apoiar projetos públicos e privados de educação e de capacitação profissional de refugiados, assim como campanhas de esclarecimento sobre a situação jurídica do refugiado no Brasil.

**255.** Desenvolver programa e campanha visando à regularização da situação dos estrangeiros atualmente no país, atendendo a critérios de reciprocidade de tratamento.

**256.** Adotar medidas para impedir e punir a violência e discriminação contra estrangeiros no Brasil e brasileiros no exterior.

**257.** Estabelecer políticas de promoção e proteção dos direitos das comunidades brasileiras no exterior e das comunidades estrangeiras no Brasil.

**258.** Propor a elaboração de uma nova lei de imigração e naturalização, regulando a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil.

**492.** Implementar as Convenções da Organização Internacional do trabalho – OIT ratificadas pelo Brasil, assim como a Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, especialmente no que diz respeito à liberdade de associação, eliminação de todas as formas de trabalho forçado, erradicação do trabalho infantil e eliminação de todas as formas de discriminação no trabalho e ocupação.

## **Anexo 5- Programa Nacional de Direitos Humanos III**

### **Propostas de ações governamentais**

#### **EIXO: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil**

*Diretriz 3: Integração e ampliação dos sistemas de informação em Direitos Humanos e construção de mecanismos de avaliação e monitoramento de sua efetivação.*

**Objetivo estratégico II: Monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de Direitos Humanos.**

Ações programáticas:

e) Definir e institucionalizar fluxo de informações, com responsáveis em cada órgão do Governo Federal referentes aos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e às decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores

### **EIXO: Desenvolvimento e Direitos Humanos**

*Diretriz 4: Efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório.*

**Objetivo estratégico I: Implementação de políticas públicas de desenvolvimento com inclusão social.**

Ações programáticas:

h) Erradicar o trabalho infantil, bem como todas as formas de violência e exploração sexual de crianças e adolescentes nas cadeias produtivas, com base em códigos de conduta e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério do Turismo.

Parceiros: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Juventude; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Recomendação: Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios ações de combate da exploração sexual de mulheres no turismo sexual.

k) Integrar políticas sociais e de geração de emprego e renda para o combate à pobreza urbana, em especial de catadores de materiais recicláveis e população em situação de rua.

Responsáveis: Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Cidades; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Parceiros: Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

*Diretriz 5: Valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento.*

**Objetivo estratégico II: Afirmação dos princípios da dignidade humana e da equidade como fundamentos do processo de desenvolvimento nacional.**

Ações programáticas:

e) Ampliar a adesão de empresas ao compromisso de responsabilidade social e Direitos Humanos.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Parceiros: Ministério do Turismo; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

**Objetivo estratégico III: Fortalecimento dos direitos econômicos por meio de políticas públicas de defesa da concorrência e de proteção do consumidor.**

Ações programáticas:

a) Garantir o acesso universal a serviços públicos essenciais de qualidade.

Responsáveis: Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério Desenvolvimento e Direitos Humanos de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Cidades.

Recomendação: Recomenda-se aos estados e municípios a ampliação da garantia ao acesso universal a serviços públicos essenciais de qualidade.

### **EIXO: Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades**

*Diretriz 7: Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena.*

#### **Objetivo estratégico VII: Combate e prevenção ao trabalho escravo.**

Ações programáticas:

e) Identificar periodicamente as atividades produtivas em que há ocorrência de trabalho escravo adulto e infantil.

Responsáveis: Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Parceiro: Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae).

f) Propor marco legal e ações repressivas para erradicar a intermediação ilegal de mão de obra.

Responsáveis: Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Parceiros: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae).

### **EIXO: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência.**

*Diretriz 13: Prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização da investigação de atos criminosos.*

#### **Objetivo estratégico V: Redução da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual e situação de vulnerabilidade.**

Ações programáticas:

b) Garantir aos grupos em situação de vulnerabilidade o conhecimento sobre serviços de atendimento, atividades desenvolvidas pelos órgãos e instituições de segurança e mecanismos de denúncia, bem como a forma de acioná-los.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

Recomendação: Recomenda-se ao Poder Judiciário a criação de varas especializadas para atendimento a casos de discriminação e violência contra populações historicamente discriminadas.

#### **Objetivo estratégico VI: Enfrentamento ao tráfico de pessoas.**

Ações programáticas:

a) Desenvolver metodologia de monitoramento, disseminação e avaliação das metas do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, bem como construir e implementar o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Ministério do Turismo; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria

Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Parceiros: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Recomendações:

- Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a implementação de políticas e planos estaduais e municipais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, com previsão nos respectivos orçamentos para sua execução.

- Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a intensificação da fiscalização e repressão do tráfico de pessoas e do turismo sexual.

b) Estruturar, a partir de serviços existentes, sistema nacional de atendimento às vítimas do tráfico de pessoas, de reintegração e diminuição da vulnerabilidade, especialmente de crianças, adolescentes, mulheres, transexuais e travestis.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Ministério da Justiça. Parceiros: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Recomendação: Recomenda-se aos estados a criação de núcleos regionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, como órgãos de articulação dos serviços existentes.

c) Implementar as ações referentes a crianças e adolescentes previstas na Política e no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Parceiro: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

d) Consolidar fluxos de encaminhamento e monitoramento de denúncias de casos de tráfico de crianças e adolescentes.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Parceiro: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Recomendações:

- Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a aplicação de fluxos de encaminhamento de denúncias de casos de tráfico de crianças e adolescentes.

- Recomenda-se ao Ministério Público a garantia de investigação e punição adequada aos casos de combate ao tráfico de pessoas.

e) Revisar e disseminar metodologia para atendimento de crianças e adolescentes vítimas de tráfico.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Parceiro: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Recomendação: Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a aplicação de metodologia de atendimento de crianças e adolescentes vítimas de tráfico em suas redes de serviços.

f) Fomentar a capacitação de técnicos da gestão pública, organizações não governamentais e representantes das cadeias produtivas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Responsável: Ministério do Turismo. Parceiros: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

g) Desenvolver metodologia e material didático para capacitar agentes públicos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério do Turismo; Ministério da Justiça; Secretaria Especial de Políticas para as

Mulheres da Presidência da República. Parceiros: Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

h) Realizar estudos e pesquisas sobre o tráfico de pessoas, inclusive sobre exploração sexual de crianças e adolescentes.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério do Turismo; Ministério da Justiça; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Parceiros: Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

## **Anexo 6 – Plano Estadual de Direitos Humanos Mato Grosso**

### **Propostas de ações governamentais**

#### **Eixo III: Universalizar Direitos em um Contexto De Desigualdades**

198) Fortalecer e garantir as políticas de proteção e de direitos aos imigrantes;

199) Consolidar e expandir programas de serviços básicos de saúde e de atendimento domiciliar para a população, com foque na prevenção e diagnóstico prévio de doenças e deficiências, com apoio diferenciado às pessoas idosas, pessoas com deficiência, indígenas, negros e comunidades quilombolas, pessoas em situação de rua, lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, crianças e adolescentes, mulheres, pescadores artesanais, população de baixa renda, imigrantes, pessoas em sofrimento psíquico, usuários de álcool e outras drogas;

203) Estimular programas de atenção integral à saúde das mulheres e dos homens considerando suas especificidades étnico-raciais, geracionais, regionais, de orientação sexual, de pessoa com deficiência, priorizando moradoras do campo, da floresta, imigrantes e em situação de rua;

214) Apoiar a implementação de espaços essenciais para higiene pessoal e centros de referência para a população em situação de rua e imigrantes;

#### **Eixo V: Educação Mídia e Cultura em Direitos Humanos**

491) Garantir o direito a liberdade das manifestações públicas, culturais e religiosas das etnias indígenas, LGBTQT e comunidades quilombolas, bem como dos centros de tradições regionais, instituições religiosas e dos imigrantes;

## **Anexo 7 – Programa de direitos humanos Estado de São Paulo**

### **Propostas de ações governamentais**

#### **2. Segurança do Cidadão e Medidas Contra a Violência:**

2.1. Apoiar programas e campanhas de prevenção à violência contra pessoas e grupos em situação de alto risco, particularmente crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, homossexuais, transexuais, trabalhadores sem-terra, trabalhadores sem-teto, da população em situação de rua, incluindo policiais e seus familiares ameaçados em razão da natureza da sua atividade.

2.7. Desenvolver programas e campanhas para impedir o trabalho forçado, sobretudo de crianças, adolescentes e migrantes, particularmente por meio da criação nas secretarias de Emprego e Relações do Trabalho, da Criança, Família e Bem Estar Social e Segurança Pública, de áreas especializadas na prevenção e repressão ao trabalho forçado.

#### **9. Refugiados, Migrantes Estrangeiros e Brasileiros:**

- 9.1. Apoiar o aperfeiçoamento da Lei de Estrangeiros, de forma a garantir os direitos de cidadania dos estrangeiros que vivem no Brasil, incluindo os direitos de trabalho, educação, saúde e moradia.
- 9.2. Apoiar propostas para anistiar e/ou regularizar a situação dos estrangeiros clandestinos e irregulares, dando-lhes plenas condições de exercício dos seus direitos.
- 9.3. Apoiar a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias.
- 9.4. Aprofundar o debate sobre os direitos dos migrantes no Mercosul e apoiar acordos bilaterais para proteção e promoção dos direitos dos migrantes.
- 9.5. Garantir a implementação da Resolução Estadual SE-10, de 1995, que garante o acesso à escola para crianças estrangeiras, certificado de conclusão de curso e histórico escolar.
- 9.6. Apoiar os serviços gratuitos de orientação jurídica e assistência judiciária aos refugiados e migrantes.
- 9.7. Apoiar estudos, pesquisas e discussão dos problemas dos trabalhadores migrantes e suas famílias.
- 9.8. Criar e incentivar projetos de assistência e de qualificação profissional e fixação territorial da população migrante.

## **Anexo 8 – Programa Estadual de Direitos Humanos do Rio de Janeiro**

### **Propostas de ações governamentais**

#### **DO DIREITO À IGUALDADE**

##### **Estrangeiros, Refugiados e Migrantes**

218. Apoiar o aperfeiçoamento da Lei de Estrangeiros, e garantir os direitos dos estrangeiros que vivem no Brasil, incluindo os direitos de trabalho, educação, saúde e moradia.
219. Apoiar propostas para anistiar com estudos de casos e/ou regularizar a situação dos estrangeiros clandestinos e irregulares, dando-lhes plenas condições de exercício dos seus direitos.
220. Apoiar a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas famílias.
221. Aprofundar o debate sobre os direitos dos migrantes no Mercosul e apoiar acordos bilaterais para a proteção e promoção dos direitos dos migrantes.
222. Criar os serviços gratuitos de orientação jurídica e assistência judiciária aos refugiados e migrantes.
223. Apoiar estudos, pesquisas e discussão dos problemas dos trabalhadores migrantes e suas famílias.
224. Criar, incentivar e financiar projetos de assistência e de qualificação profissional e fixação territorial da população migrante.

#### **DO DIREITO À SEGURANÇA**

269. Criar e apoiar programas e ações preventivas à violência contra grupos e pessoas que política e historicamente vivenciam discriminação, particularmente mulheres, negros, homossexuais, transexuais, crianças e adolescentes, indígenas, trabalhadores sem-teto, população em situação de rua, migrantes, idosos, bem como policiais e seus familiares.
275. Criar e apoiar programas e campanhas de prevenção ao trabalho forçado de crianças, adolescentes e migrantes nas Secretarias de Trabalho e de Segurança Pública, bem como nos órgãos estaduais ligados a essa clientela.

### **DEMOCRACIA E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA**

387. Instituir programas e campanhas de prevenção à violência contra pessoas e grupos em situação de alto risco, particularmente crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, migrantes, homossexuais, transexuais, trabalhadores sem terra, trabalhadores sem teto, da população em situação de rua, incluindo policiais e seus familiares ameaçados em razão da natureza da sua atividade.