

Regularização migratória e segurança: a criação do acordo sobre “Residência do Mercosul”

*Caio da Silveira Fernandes**

1 INTRODUÇÃO

As políticas migratórias brasileiras e sul-americanas remetem às primeiras décadas do séc. XIX. As ações voltadas para a construção da nacionalidade nos países do continente, promoção da imigração e, posteriormente, restrição na entrada de estrangeiros atreladas a discursos nacionalistas destacam-se como as fases mais conhecidas e analisadas na literatura acadêmica.

A semelhança, no sentido das mudanças de postura frente ao fenômeno migratório nos países sul-americanos, alerta para um reconhecimento de mútuas influências e posturas comuns no trato do tema migratório. Guardando as óbvias peculiaridades de cada Estado, compreende-se que, a partir das décadas de 1970 e 1980, essa postura comum se torna mais evidente. Fluxos migratórios intracontinente, no período, passam a conviver com políticas migratórias cada vez mais restritivas e o resultado é uma produção elevada de migrantes em situação jurídica irregular, que aos poucos se transformam em protagonistas, tanto de discursos humanitários quanto securitários. Desse momento em diante, a migração internacional será concebida também como questão regional.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é emblemático nesse sentido, por ser o berço do Acordo sobre Residência para os Estados Parte do Mercosul, uma normativa simbólica para perspectivas mais entusiastas de um reconhecimento da migração como direito. Também o Acordo é a marca de um ponto de inflexão que, supostamente, significaria a transição de um paradigma securitário, até então presente no continente, para outro de trato mais humanitário. E, por fim, se consolidaria o primeiro Acordo “regional” migratório na América do Sul, em que vários países estariam regidos por uma mesma normativa.

Diante desse quadro, algumas indagações emergem como norteadoras do artigo: Há uma mudança de concepção no trato da migração internacional na América do Sul (e conseqüentemente no Brasil) no início dos anos 2000, ou o paradigma de segurança nacional ainda segue atuante sob novas formas? Como o Mercosul se tornou o centro desse debate? Como surgiu o Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados Parte do Mercosul, e qual concepção migratória carrega? Como foi a participação dos países, em especial Brasil e Argentina, na elaboração do Acordo?

* *Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).*

Metodologicamente são utilizados dados provindos de fontes quantitativas da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). As fontes qualitativas estão baseadas: i) na revisão de literatura sobre o bloco sul-americano, sobretudo em textos que debatem o tema da migração internacional; ii) na leitura de documentos oficiais do Mercosul, a destacar-se o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e o Acordo sobre Residência do Mercosul; iii) na análise das Atas que correspondem aos anos de 1998 e 2015, tanto da Reunião de Ministros do Interior (RMI) quanto do Fórum Especializado Migratório (FEM), espaços institucionais nos quais se criou o Acordo sobre Residência e que, no período, carregou o protagonismo nos debates sobre a migração internacional no bloco. Ao todo foram analisadas 14 reuniões da RMI até 2003 e 53 reuniões do FEM¹, sendo este último criado em 2003, mas com a realização da primeira reunião no ano seguinte².

2 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS E A CONSTRUÇÃO DE POSTURAS SUL-AMERICANAS COMUNS

A história das políticas de migração internacional no Brasil remete ao período imperial, e é marcada por distintas fases e concepções acerca da construção do imigrante desejado e indesejado. As medidas iniciais levadas a cabo ao longo do século XIX possuíam como principais objetivos: a) a criação de colônias agrícolas baseadas no regime de pequena propriedade em parte do território do país, a se destacar áreas situadas na região sul; b) a atração de estrangeiros com experiência agrícola e militar para ocuparem porções do país em que conflitos geopolíticos eram iminentes (OBERACKER, 1982; SEYFERTH, 2002; IOTTI, 2010).

Na segunda metade do século XIX tais iniciativas passam a ser mais contundentes no que tange a elaboração de regulamentações migratórias, sobretudo na ampliação de estratégias para atração de população estrangeira. A colonização de territórios se intensifica por meio da atuação ativa do país em busca de imigrantes, em especial europeus. Nesse cenário, não somente as transformações internas em curso no país, mas também dinâmicas internacionais favoráveis contribuíram para que os países da América, e, dentre estes o Brasil, passassem a receber um contingente crescente de população estrangeira. Doravante os fluxos populacionais em direção ao território brasileiro não mais estarão desacompanhados de políticas de imigração.

À medida que se avança no séc. XX, sobretudo a partir de 1930, o Brasil passa de uma política explícita de atração de imigrantes, a uma postura passiva de controle das entradas e intervenção direta nas condições de permanência dessa população no país. Trata-se de um giro restritivo nas políticas migratórias que atingem sua grande expressão nos decretos 24.125 de 1934 e 3.010 promovidos durante o primeiro governo Vargas (1930-1945) (KOIFMAN, 2012).

A tomar como referência comparativa as concepções migratórias do Brasil, sobretudo desde a década de 1930, nota-se que elaborações normativas colocadas em prática nos países da América do Sul, para o mesmo período, guardam semelhanças relevantes. Cabe recordar que o período de 1880 a 1930, aproximadamente, foi, não somente no Brasil, mas em boa parte do continente, marcado pela chegada de um grande afluxo de imigrantes.

Assim, seja no campo mais amplo da construção da cidadania e nacionalidade dos países sul-americanos, ou no sentido mais restrito das políticas migratórias, nota-se que as regulamentações geradas por países do continente desde o final do século XIX e início do XX, foram acompanhadas pelo Brasil (ACOSTA, 2018). Desse modo, o giro restritivo pelo qual passa o país na década de 1930, voltado a um discurso nacionalista e de fortalecimento das fronteiras, não foi isolado de processos restritivos que se passaram em outros países da América do Sul (DOMENECH, 2015).

Nesse sentido, os anos de 1970 a 1990 são paradigmáticos na identificação de certa postura comum dos países do continente frente à imigração internacional (PIZZARO e RIVERA, 2016). No Brasil, o regime militar em voga, como em grande parte da América do Sul, possibilita o surgimento do Estatuto do Estrangeiro, elaborado em 1980 e em estreita relação e colaboração com os governos ditatoriais em vigência no continente (SPRANDEL, 2015). Como aponta a autora, além do privilégio à mão de obra qualificada, o Estatuto do Estrangeiro possuía como alvo dois grupos principais: i) os religiosos estrangeiros atuantes no país que, na visão do governo, organizavam a resistência de povos tradicionais; ii) os grupos de “exilados políticos” dos países do Cone Sul. Um dos principais dispositivos de segurança para cumprir tal objetivo foi a proibição de participação em qualquer atividade de natureza política, previsto no art. 107 do Estatuto do Estrangeiro.

Os propósitos e efeitos do Estatuto do Estrangeiro passam a atingir diretamente os imigrantes que adentram o país em número crescente, a partir dos anos 1990, após a abertura democrática. Imigrantes que, em sua maioria, provêm de países fronteiriços. Trata-se de um fluxo, até então, não muito significativo no país, mas que desde então se mantém destacado. Segundo dados do IPPDH (2016), cerca de 20% dos imigrantes no Brasil são de países sul-americanos, aproximadamente 270.000 pessoas, das quais se destacam os bolivianos, argentinos e peruanos, respectivamente.

É importante evidenciar que o aumento do fluxo intracontinente não foi exclusividade brasileira, mas um processo que passou a atingir todos os países do continente, como ressaltam Patarra e Baeninger (2004); Patarra (2005); OIM (2009; 2012); Baeninger (2013); Oliveira (2015). De acordo com a OIM (2018), cerca de 70% dos fluxos migratórios na América do Sul provêm de sua dinâmica interna.

No entanto, ainda que o Brasil e outros países da América do Sul se destaquem pelo quantitativo migratório provindo do continente, os corredores migratórios mais significativos possuem como destaque absoluto a Argentina.

De acordo com o relatório da OIM (2012), com base no último censo do país, foi contabilizado um total de 550.713 paraguaios, 345.272 bolivianos, 157.514 peruanos, 191.147 chilenos e 116.592 uruguaios. Uma realidade expressiva que impulsionou uma série de questões com relação à migração nesse país, e com rebatimento direto nas instâncias do Mercosul e, por consequência, no Brasil.

Outro ponto a ser ressaltado é que, se no Brasil vigorava o Estatuto do Estrangeiro, na Argentina operava a Ley Videla de 1981³, constituída também sob o paradigma da segurança nacional. A conjunção desta concepção restritiva presente no continente, com o fluxo massivo de imigrantes na América do Sul, promoveu uma combinação drástica para boa parte daqueles que cruzaram as fronteiras, e que culminou em uma produção muito significativa de migrantes em situação jurídica irregular. Isto é, sem documentos reconhecidos como válidos nos países de trânsito ou de destino.

Com as poucas oportunidades de regularização, ao passar dos anos, profundas questões passam a insurgir no cenário migratório sul-americano. Boa parte dos imigrantes se tornou vulnerável a uma cadeia de exploração vinculada a trabalhos precários. O trânsito fronteiriço entre países de origem e destino tornou-se dificultoso. E sob o ponto de vista do Estado, gerou-se uma quantidade muito significativa de população estrangeira pouco conhecida, dada a dificuldade em se obter registros oficiais por conta da condição irregular. A migração internacional no continente se torna, desse modo, pouco a pouco, uma questão complexa, multilateral e sem respostas eficazes nas políticas migratórias vigentes.

À medida que os anos passam, o paradigma securitário se torna cada vez mais questionado. Em prol do direito à imigração, os próprios imigrantes e movimentos sociais apresentavam postura contrária à concepção daquele paradigma. Já do lado do Estado e daqueles mais receosos com sua segurança, nota-se que a regulação dos fluxos e o fechamento de fronteiras atuavam para o controle de uma quantidade considerável de estrangeiros desconhecidos. A irregularidade migratória e a segurança do Estado se tornam o centro da questão migratória desenhada no continente. Um problema que envolve tanto os países emissores de migrantes, como os de recepção.

3 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS PARTE DO MERCOSUL CONTADO PELOS REGISTROS OFICIAIS

Criado em 1991, a partir do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é mais uma iniciativa no continente com propósitos voltados à integração entre os países da América Latina⁴. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai são os países responsáveis por levar adiante tal projeto, em busca dos seguintes objetivos contidos em seu tratado fundador:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer medida ou efeito equivalente (Tratado de Assunção, 1991).

[...] a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados partes - de Comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial, e de capitais, de serviço, alfandegária, de transportes e comunicação que se acordem - a fim de assegurar concorrência entre os Estados partes” (Tratado de Assunção, 1991)

O fundamento mercadológico que guia as ações do bloco desde sua fundação, como se nota, não prevê qualquer horizonte que considere a migração internacional como um processo constituinte da integração entre os países do bloco. Ao contrário, se há qualquer possibilidade de enquadramento do fenômeno migratório no tratado, esse está referido na abstrata categoria de “fatores produtivos”.

Posteriormente, a partir do protocolo de Ouro Preto de 1994, documento que define as bases institucionais do Mercosul, consolida-se a tipologia interestatal do Mercosul. Tal modelo de integração postula que, para a aprovação e entrada em vigor das normativas criadas no bloco, há que se obter consenso entre os Estados partes. Com isso, a implicação principal de tal modalidade de agrupamento é o fortalecimento da independência e soberania de cada Estado parte, como aponta Costa (2013). Tal característica terá replicações importantes no tema da migração internacional, como será mostrado mais adiante.

Atualmente, o Mercosul conta com um total de 12 países em distintos graus de adesão. Como Estados partes temos; Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (1991), e Venezuela (2012)⁵. A Bolívia encontra-se em fase de adesão como Estado parte; Estados associados: Chile (1996), Peru (2003), Colômbia e Equador (2004), Guiana e Suriname (2013)⁶.

Ao longo desse período de expansão do Mercosul, o tema da migração internacional passou por alguns espaços até se consolidar na Reunião de Ministros do Interior (RMI) e, posteriormente, no Fórum Especializado Migratório (FEM), criado em 2003. Em todo esse processo, é importante reconhecer que houve continuidades e rupturas, ainda que a matéria tenha sido tratada em distintas instâncias.

Na primeira fase, que se inicia em 1992, o debate migratório estava contido no Subgrupo de Trabalho 11 (SGT11) extinto em 1995. Como afirmam Vichich (2007); Aguirre, Mera e Nejamkis (2010); Culpi (2015); Modolo (2015), os assuntos debatidos se vinculavam a dois aspectos principais: i) potencialização da mobilidade temporária do trabalho e do turismo, ou seja, circulação não voltada à residência; ii) desenvolvimento e harmonização de mecanismos fronteiriços para o controle da mobilidade populacional que não se enquadrava como temporária, potenciais migrantes.

A migração era considerada não como parte do processo de integração, mas um custo social da iniciativa de criação do bloco no qual a vigilância de fronteiras era vislumbrada como parte importante da solução. Nesse sentido, o campo de debates estava envolto por pautas restritivas e que colocavam a questão aduaneira em destaque, com privilégio à perspectiva do controle dos fluxos populacionais.

Posteriormente à extinção do SGT (11), a migração internacional passa a ser incorporada na pauta SGT (10), responsável por tratar das “Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”. Foram poucos os avanços propostos ou conseguidos no período. Por outro lado, o que se consolida nesse processo é a concepção de que o tema oscilava entre a perspectiva da segurança centrada nas áreas de fronteira, e aquela que reduzia a figura do migrante a de trabalhador (SANT’ANA, 2001; GRANJA e VILLAREAL, 2017).

A maior atenção à questão migratória no Mercosul, no entanto, passa a acontecer a partir do ano de 1997 com a criação da Reunião de Ministros do Interior (RMI). A primeira reunião, que acontece em 30 de maio deste mesmo ano, passa a congregar os assuntos migratórios a serem debatidos no bloco.

No princípio das discussões contidas na RMI, o destaque, praticamente absoluto, foi a manutenção da concepção securitária em torno do tema. A pauta continha proposições voltadas a assuntos, como: o intercâmbio de dados e informações sobre a circulação populacional entre os países; selos nos passaportes de deportados e inadmitidos em países do bloco, para que se evitasse a entrada dessas pessoas em um terceiro país; preocupação com o controle e segurança das fronteiras em dois sentidos: i) controle conjunto em postos de fronteira com ênfase para a tríplice fronteira de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazu e Ciudad del Leste, ii) criação de um documento que permitisse facilitar o trânsito da população residente das fronteiras, por meio do “Trânsito Vicinal Transfronteiriço”⁷.

Na medida em que as reuniões se sucedem, outros debates e abordagens de maior abertura se entrecruzam àquelas vinculadas à segurança estrita, provindas, sobretudo, da delegação argentina, como: canais exclusivos nos aeroportos e postos de fronteira para residentes dos países do bloco (2000); debates sobre a isenção de tradução de alguns documentos para a regularização migratória (2000); aceitação da dupla nacionalidade, ou seja, o migrante que optasse pela naturalização não perderia sua primeira nacionalidade (2000); e propostas de combate ao tráfico de pessoas e migração “ilegal” (2000)⁸.

Estas novas considerações sobre as migrações internacionais, que se iniciam no ano de 2000⁹, também coincidem com o primeiro registro de atividade elaborada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM)¹⁰. Desde então, a OIM passa a ser requisitada a prestar serviços com relação ao tema migratório no bloco, como: compilação e agrupamento de dados, cursos para formação de agentes, apresentações sobre panoramas migratórios nos países do Mercosul. A influência do órgão internacional se amplia tanto, que no ano

de 2014 a instituição é declarada como: “...o único órgão com competência no tratamento de todo tipo de questões (migratórias)¹¹ que impliquem cooperação técnica no âmbito do Mercosul” (Ata nº02/14 da Reunião da RMI e FEM)¹².

Com efeito, cabe apontar que a migração “ilegal” ou “clandestina” conjuntamente com o “tráfico de pessoas”, será um eixo constante das preocupações da RMI e do FEM a partir deste período. Tais temas também são trazidos pela delegação argentina e conseguem rápido consenso dos países. Por outro lado, cabe destacar que perspectivas voltadas para a segurança das fronteiras, por meio de controles extraordinários, intercâmbio de dados sobre entradas e saídas e conhecimento sobre quem são os migrantes, não são substituídos. Ao contrário, a perspectiva de segurança passa a compor a agenda em nome do combate ao “tráfico de pessoas”, como mostra a Ata 01/2001 do Grupo Especializado Migratório no âmbito da RMI.

Análise de uma estratégia comum frente ao tráfico de pessoas: As delegações aprovaram o Anteprojeto de declaração sobre estratégia comum frente ao Tráfico de Pessoas e Migração Clandestina na região, elaborado pela Argentina (Ata, 01/01, da RMI, 2001).

Em outras palavras, ao contrário de fases sucessivas que culminam em um olhar não securitário para a migração internacional, aos poucos é evidenciada uma convivência entre concepções migratórias no bloco, que passam a dificultar uma análise binária do conteúdo das proposições.

Outra linha condutora que será constantemente debatida ao longo destes anos é a troca de informações sobre as características dos migrantes, e as causas e consequências das migrações em cada país. Há contínuos relatos de apresentações das delegações acerca, tanto da internalização das normativas ratificadas como do perfil migratório dos respectivos países. O objetivo, segundo o que consta nas Atas, é a busca por uma uniformização e harmonização das leis migratórias dos Estados para que fosse possível uma regulação conjunta dos fluxos de pessoas. Tal processo culmina, em 2002, na proposta de “Adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la seguridad regional entre los Estados Partes del MERCOSUR”, que não chegou a ser implementado.

Apesar do insucesso do plano, havia indícios de atividades mais amplas e transitórias no modo de conceber e tratar o tema migratório, ao passo que os principais avanços no tema se dão a partir do ano de 2002, mais uma vez com o protagonismo argentino. Neste ano são apresentadas propostas que vislumbravam canais permanentes da regularização migratória, rechaçando a manutenção das práticas de anistias migratórias.

A primeira vez que a expressão “regularização migratória” aparece nos registros das Atas é na reunião de comissão técnica da RMI, no ano de 2002, da seguinte maneira:

Tratamiento diferencial favorable a los ciudadanos MERCOSUR y Asociados: La delegación argentina presentó, como documento de trabajo, un anteproyecto de Acuerdo para el tratamiento diferencial de ciudadanos MERCOSUR y Asociados que quieran tramitar su *regularización migratoria*¹³ en territorio de uno de los Estados Parte o Asociados, sin la necesidad de egresar del mismo. La delegación brasilera coincidió con la importancia de la iniciativa. Las delegaciones acordaron comenzar a desarrollar el tema propuesto, en el GT Migratorio (RMI, ata 01/02, 2002).

O tema da regularização passa a ser mais enfatizado e debatido também em 2002, durante a presidência *pro-tempore* do Brasil. Antes da mencionada concordância brasileira com a importância da iniciativa elaborada pela delegação argentina, como mencionado acima, houve algum descompasso no alinhamento de propostas. Segundo Alfonso (2012); Acosta (2018); Braz (2018), o então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, no final de seu segundo mandato, desejava deixar um legado voltado à integração social via Mercosul. A proposta apresentada na RMI foi de um período de anistia migratória de seis meses para os nacionais dos Estados do Mercosul. Em desacordo, a delegação argentina argumenta que anistias não eram capazes de solucionar o problema da migração irregular¹⁴. Eis o registro do processo em Atas:

Amnistía Migratoria: Las delegaciones debatieron respecto al término “Amnistía”. La delegación argentina propuso su modificación por “Regularización” dado que ésta última podía no tener límite temporal, contrariamente a lo que sucede con una “Amnistía”. Las delegaciones encontraron satisfactoria la posición argentina (RMI, Ata 03/02, 2002).

A contraproposta foi reforçada pelas demais delegações na mesma reunião da comissão técnica da RMI, realizada em agosto de 2002, com o seguinte registro em Ata:

Acuerdo sobre Regularización Migratoria en el Estado de Residencia: Las delegaciones manifestaron que un Acuerdo de tales características, que permitiría a nacionales de un país miembro o asociado al MERCOSUR que se encontrara en territorio de otro estado miembro o asociado regularizar su situación sin la necesidad de dejar el país, no implicaría modificar los criterios de admisión o permanencia (RMI, ata 03/02, 2002).

No entanto, a menção às Atas e aos seu conteúdo não traduzem o cenário mais amplo que se desenvolvia em torno do tema da regularização migratória, sobretudo na Argentina. De acordo com Alfonso (2012), intensos debates

ocorriam no período dentro da “Oficina de temas internacionais da Direção Nacional de Migrações Argentina”, local de onde saiu a proposta de canais de regularização permanente. Segundo a autora, três foram os principais argumentos levantados em favor do ponto de vista que a regularização migratória poderia ajudar a solucionar a questão de modo mais eficiente: i) dificuldade em patrulhar as fronteiras argentinas; ii) a importância de conhecer melhor os que residiam em seu território nacional; iii) oferecer tratamento igualitário entre migrantes e nacionais dos países para evitar a exploração laboral.

Ressalta-se que a perspectiva de segurança era central. Assim, Alfonso (2012) descreve parte dos argumentos utilizados:

Conociendo que los extranjeros estaban en el territorio y que su situación de irregulares los empuja a la clandestinidad y a convertirse fácilmente en víctimas de traficantes y empleadores inescrupulosos, sostenían que aún desde la óptica de la seguridad era conveniente permitir su regularización, registrar su huella dactilar, darle un documento y conocer su domicilio. Ello permitiría, incluso, ante la eventual comisión de un ilícito localizarlo, juzgarlo y, de preverlo la ley, expulsarlo (ALFONSO, 2012, p. 50).

A concessão e facilitação da residência, portanto, nunca esteve dissociada do tema da segurança. Também não houve, ao menos nos registros encontrados em Atas ou revisão bibliográfica, menção ao tema da regularização como “direito”. Ao contrário, chama atenção a associação entre regularização e segurança, desde o ponto de vista do controle e regulação da população. Aqui, restrita aos migrantes sul-americanos, passa-se a depender dos registros oficiais estatísticos para melhor se governar e controlar os fluxos de população, uma forma manifesta da governamentalidade biopolítica presente em Foucault, [1977] 2009.

4 O ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL E AS MÚLTIPLAS ESCALAS DE INFLUÊNCIA

Para compreender a complementaridade de concepções migratórias aparentemente díspares (residência e segurança), e que estão presentes na proposta de regularização permanente, é necessário identificar processos em curso nas escalas globais, regionais e internas dos países, sobretudo da Argentina, no início dos anos 2000.

Na escala global, o início do século XXI é marcado como um ponto de inflexão no trato da migração internacional em vários espaços institucionais do mundo e da América do Sul. Ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000,

o fenômeno migratório começa a ser enquadrado dentro de uma perspectiva cuja regulação deveria ser bi/multilateral, compartilhada, portanto, pelos países de origem, trânsito e destino dos fluxos. Alguns espaços de diálogo se destacam nesse sentido, como: Simpósio sobre Migração Internacional (1999), a Iniciativa de Berna (2001), Comissão Mundial para as Migrações Internacionais (2004) e o Fórum Global sobre Migração e desenvolvimento (2007). Como consequência desse processo, passam a ganhar amplitude de ação os órgãos internacionais, dentre eles a Organização internacional para as Migrações (OIM), que ainda não fazia parte do sistema ONU¹⁵ (DOMENECH, 2013; NICOLAO, 2015; ACOSTA, 2018).

Na América do Sul, as crises promovidas pelas reformas neoliberais no continente impulsionaram a busca por novos modelos de governança. Associadas a uma crescente ascensão de governos de centro-esquerda no continente, aos poucos, as reivindicações feitas por grupos políticos e movimentos sociais passam a receber mais atenção. Os efeitos imediatos para a migração internacional são a criação da Conferência Sul Americana de Migrações – CSM (2000); o Fórum Especializado Migratório em (2003) e o Fórum Andino de Migrações em (2008), esse último dentro da Comunidade Andina de Nações (CAN) (NICOLAO, 2015).

No contexto argentino, principal atuante nas propostas relacionadas à migração internacional através da RMI e FEM, Domenech (2013) e Braz (2018) apontam que já no final do séc. XX e início do XXI havia uma pressão de setores do governo argentino e da sociedade civil contra as ações securitárias voltadas à migração, com destaque para aquelas amparadas pela já citada Ley Videla (1981). Domenech (2013) coleta depoimentos de funcionários da Direção Nacional de Migrações (DNM), em que afirmam ser o ano de 2002 paradigmático para uma efetiva mudança no trato das migrações no país. Nesse processo, segundo o autor, é fundamental a participação da OIM, já atuante no país desde o final dos anos 1980, com a promoção de cursos de capacitação de agentes que, anos depois, assumiriam postos importantes no corpo institucional do DNM.

Diante de uma realidade transitória no que se refere à concepção migratória na Argentina, tanto a RMI, como posteriormente o FEM, se tornam espaços caros para esse país. O principal motivo era a possibilidade de articular, conjuntamente a outros países sul-americanos, um modo de regulação dos fluxos migratórios à partir do Mercosul. Como destaca Alfonso (2012) e Nicolao (2015), as migrações provindas da América do Sul para a Argentina correspondiam a cerca de 80% do seu total. Muitos desses migrantes encontravam-se em situação jurídica irregular e, como apontado anteriormente, se constituíam tanto um problema de vulnerabilidade social, como de segurança para o governo argentino.

É a partir de processos globais – já em curso desde o final dos anos 1990, conjuntamente ao protagonismo cada vez maior da Argentina nos espaços da RMI e FEM, e através de uma concepção de migração pautada na “governabilidade migratória”¹⁶ liderada pela OIM, atuante no país desde a década de 1980 – que o tema da regularização migratória permanente ganha campo no bloco de países do Mercosul.

Diante da proposta apresentada nas reuniões do bloco, não foram muito combativas e duradouras as indagações e incertezas levantadas pelas delegações. A única grande ressalva reclamada pelos países do bloco diante do avanço na pauta de regularização migratória, e que constam nas Atas analisadas, era que fosse mantida a autonomia na definição dos critérios de aceitação e rejeição de cada país. Eis um efeito explícito de como o modelo intergovernamental de agrupamento de países e de reforço da soberania teve (e ainda tem) rebatimento direto no tema da migração internacional.

É importante ressaltar, porém, que ao mesmo tempo em que se caminha em direção a uma agenda de “abertura” e regularização migratória, as discussões sobre controle de fronteira, segurança “regional”, intercâmbio de dados e harmonização na regulação da população migrante não cessam. Em outras palavras, não houve, ou, ao menos, não foi explicitado nas Atas analisadas, uma mudança na concepção migratória cuja segurança é superada ou deixada de lado.

O importante papel que ganha a OIM através da delegação argentina, nos ajuda a compreender o tema da segurança associado a uma pauta de regularização migratória. Trata-se de uma abordagem que potencializa o consenso entre diversos atores migratórios, mas que agrupa, de modo indissociável, categorias de soberania/controlado com abertura/concessão humanitárias. Destaca-se, por exemplo, que a soberania dos países do Mercosul não foi, sequer, colocada em questão. Também a livre circulação, ambicionada por autores como Junior (1999), que analisou comparativamente o bloco sul-americano com a União Europeia através do espaço Schengen, foi muito pouco debatida, ao menos no material analisado¹⁷.

Assim, temas como o combate ao tráfico de pessoas passam a dar novo tom ao tema da segurança. Como aponta Domenech (2013), a governabilidade migratória, em associação ao lema da OIM de uma migração “ordenada”, “segura” e “regular”, ao contrário de romper com o paradigma de segurança, conduz a novas formas de controle migratório com rosto humano¹⁸.

A partir de então, em conjunto a outros debates já mostrados, a migração internacional no Mercosul passa a não ser mais enxergada enquanto um problema em si, em especial quando considerados dois princípios: i) manutenção das decisões de entradas, saídas e condições de permanência de cada Estado; ii) máximo de regularização migratória, enxergando o tráfico de pessoas e/ou migração “ilegal” e “irregular” como risco.

A regularização migratória se torna o grande avanço no campo da migração internacional no Mercosul. É em nome de uma gestão mais eficaz da migração no continente, que no ano de 2002 é gerado o grande marco migratório até hoje alcançado no bloco: o “Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul”. Este é levado ao Conselho do Mercosul na data de 08 de Novembro de 2002, e entra em vigor somente em 4 de Dezembro de 2009, após tardia ratificação pelo Paraguai.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Acordo sobre residência do Mercosul é um avanço importante para as migrações internacionais no continente, sobretudo para muitos imigrantes condicionados a viverem indocumentados devido às poucas possibilidades de regularização migratória. A novidade trazida pela normativa é que, pela primeira vez na história, vários países da América do Sul estão cobertos, ainda que com muitas lacunas a serem superadas, por um mesmo documento migratório¹⁹.

Tal ineditismo, no entanto, corrobora com as teses já defendidas por autores como Domenech (2007) e Acosta (2018). Os autores mostram que desde o final do séc. XIX houve concepções migratórias compartilhadas por vários países da América do Sul que guiaram ações normativas em concerto, com reflexo direto no Brasil. O Acordo sobre Residência é mais uma dessas propostas compartilhadas e que passa a compor o quadro normativo brasileiro.

No que tange ao protagonismo das iniciativas, o destaque é quase absoluto para a Argentina. Advêm de sua delegação as propostas mais concretas para a migração internacional na RMI e FEM em função de diversos fatores atuando em conjunto, mas que no início dos anos 2000 encontra campo fértil de propagação. O Brasil se mantém coadjuvante (ainda que mais atuante que os outros Estados Parte do bloco), o que, em parte, explica a convivência entre o Acordo e sua política migratória nacional restritiva por tantos anos. Não se nota, ao menos no âmbito dos espaços analisados, um movimento do país em tentar tomar a frente do tema da regularização migratória, com exceção da proposta de anistia migratória superada pela proposta de canal permanente provida da delegação argentina.

O modelo interestatal do Mercosul também é emblemático para que se compreenda a manutenção da soberania dos países e suas implicações diretas na migração internacional. A regularização migratória e a residência carregam dois sentidos indissociáveis: i) concessão de direitos para imigrantes; ii) possibilidade de maior controle e gestão desses fluxos por meio de registros administrativos de entradas, saídas e solicitações de residência. Tal pragmatismo confronta também o tema da livre circulação de pessoas, que pouco foi considerado como um horizonte almejado e possível na integração via Mercosul.

Por fim, ainda que internacionalmente a postura defendida pela América do Sul para as migrações fosse de ineditismo e exclusividade, o paradigma no qual se insere o Acordo sobre Residência está situado em uma ideia de regime global de controle das migrações. O discurso mais sutil com relação ao fenômeno e o viés humanitário dos posicionamentos rearranjam conexões e formulam consensos entre vários agentes, possibilitando a expansão do modelo de “governabilidade migratória”. Entretanto, distante de compor uma prática de superação do paradigma de segurança, compreende-se que tal concepção reconfigura as ações de controle da migração, ao passo que gera novos indesejados em nome do combate ao tráfico de pessoas e da migração irregular.

NOTAS

¹ O Fórum Especializado Migratório (FEM) é um espaço institucional exclusivo de debate sobre migração, mas que orbita em torno da RMI.

² As Atas estão disponíveis em: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/index.html>. e <www.mercosur.int>. Acesso em 30/12/2018.

³ A lei migratória argentina que substitui a Ley Videla entrou em vigor no ano de 2004.

⁴ Dentre esses processos de integração se destacam: Associação Latino Americana de Livre Comércio - ALALC, firmada por meio do Tratado de Montevidéu em 18/02/1960, que, posteriormente, em 1980 se transforma na Associação latino-americana de Integração - ALADI; Mercado Comum Centro Americano - MCCA, criado por meio do Tratado Geral de Integração Centro-Americana de Managua em 13/12/1960; Associação de Livre Comércio do Caribe, em dezembro de 1965 e que, em 1972, se transforma em Comunidade do Caribe - CARICOM; Grupo Andino de 1966-1969, que logo se converte na Comunidade Andina de Nações (NOVICK, 2010).

⁵ Até o momento da escrita do artigo, a Venezuela estava suspensa do bloco sob argumentos de “Ruptura da ordem democrática”, devido aos impasses que envolvem o Governo de Nicolás Maduro.

⁶ As diferenças entre o modo de adesão se resumem a praticamente dois aspectos: direito a voto, restrito aos Estados partes, enquanto os Estados associados possuem apenas direito a voz. E obrigatoriedade dos Estados Parte em internalizar as normativas aprovadas.

⁷ Este último documento, que nunca chegou a entrar em vigor (nos moldes até então propostos), permitiria a circulação de residentes da fronteira por 72 horas entre os limites territoriais da faixa de fronteira dos Estados. Até aqui, a atenção era concedida majoritariamente ao controle do trânsito de indivíduos sem qualquer menção à residência e tampouco a uma livre circulação de pessoas. Posteriormente os acordos foram sendo feitos de maneira bilateral entre os países. Para mais detalhes desse processo, ver: Silva (2013) e Santos (2018).

⁸ Cabe ressaltar que o termo “ilegal” descrito nas atas não representa o nosso ponto de vista.

⁹ O ano de 2000 é um marco na aparição de propostas que concediam direitos aos migrantes, mas havia ainda idas e vindas no acúmulo desses debates. Exemplo é a última reunião da RMI, no ano de 2001, em que na Ata consta que não foi debatido nenhum assunto migratório. (Ata 02/01 da X reunião da RMI, 2001).

¹⁰ A primeira menção publicada em Ata à OIM é do ano 2000, e coincide com a primeira aparição dos termos “Tráfico de Pessoas” e “Migração ilegal” levada pela delegação Argentina. Também ocorre em 2000 o primeiro registro em Ata de participação do ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

¹¹ Grifo do autor

¹² “Se consensuó el texto entre las Delegaciones de los Estados, para ser elevado a la Reunión de Ministros del Interior (RMI) para su firma como Acuerdo RMI, el que deberá ser posteriormente remitido al Grupo de Cooperación Internacional (GCI) del Grupo Mercado Común (GMC) como Proyecto de Resolución del Grupo para su tratamiento en dicho

âmbito en su carâcter de ûnico ârgano con competencia en el tratamiento de todo tipo de cuestiones que impliquen cooperaci³n t³cnica en el âmbito del MERCOSUR” (Ata n³02/14 - XLVIII Reuni³o FEM).

¹³ Grifos do editor

¹⁴ Como mostra Braz (2018), entre 1949 e 1995 a Argentina realizou um total de 6 anistias migrat³rias. Por outro lado, Patarra (2012) mostra que o Brasil realizou anistias desde 1981, tendo sido a ûltima em 2009.

¹⁵ A OIM passa a compor o sistema ONU apenas no ano de 2016.

¹⁶ O tema da “governabilidade migrat³ria” tamb³m ³ conceituado como “migration management”. Para maiores detalhes sobre sua concepç³o, ver: GEIGER, M.; PÉCOUD, A. The politics of international migration management. In: GEIGER, M.; PÉCOUD, A. (Org.). The politics of international migration management Londres: Palgrave Macmillan, 2010. p. 1-20. <<https://link.springer.com/book/10.1057%2F9780230294882>>. Acesso em: 19/02/2016. Para uma abordagem cr³tica da governabilidade migrat³ria, ver: DOMENECH, E. “Las migraciones son como el agua”: hacia la instauraci³n de pol³ticas de “control con rostro humano”: la gobernabilidad migratoria en Argentina. *Polis*, n³35, 2013.

¹⁷ Somente no ano de 2006 a primeira menç³o ao tema de “livre circulaç³o” ³ feita, para depois ser retomada somente em 2010, mas sem grandes avanços.

¹⁸ La OIM est³ consagrada al principio de que la migraci³n en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de principal organizaci³n internacional para las migraciones, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: i) ayudar a encarar los crecientes desaf³os que plantea la gesti³n de la migraci³n a nivel operativo; ii) fomentar la comprensi³n de las cuestiones migratorias; iii) alentar el desarrollo social y econ³mico a trav³s de la migraci³n; iiiii) velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes. Fonte: www.iom.int (acesso em 24/08/2016).

¹⁹ Para al³m dos in³meros problemas sobre a uniformizaç³o de sua aplicaç³o, faz-se a ponderaç³o de que cada um dos pa³ses possuem tamb³m suas pr³prias pol³ticas migrat³rias. Estas, por vezes carregam uma concepç³o mais fechada e contradit³ria à postura contida no Acordo do Mercosul. Este era, por exemplo, o caso do Brasil at³ 2017, ano que o Estatuto do Estrangeiro foi substituído pelo que se convencionou cognominar de Nova Lei de Migraç³o, Lei 13.445/2017.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, D. **The National versus Foreigner in South America**. UK: Cambridge University Press, 2018.

AGUIRRE, O; MERA, G; NEJAMKIS, L. Pol³ticas Migrat³rias e Integraci³n Regional: la libre circulaci³n y los desaf³os a la ciudadan³a. In: Novick, S. **Migraciones y Mercosur: una relaci³n inconclusa**. 1ª ed. Buenos Aires, Catalogos, 2010. p. 51-72.

ALFONSO, A. **Integraci³n y migraciones: el tratamiento de la variable migrat³ria en el MERCOSUR y su incidencia en la pol³tica argentina**. Buenos Aires (OIM), 2012.

- BRAZ, A. M. A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 52(2):303-320, mar. - abr. 2018
- BAENINGER, R. Notas acerca das Migrações Internacionais no século XXI. In: BAENINGER, R (Org). **Por dentro do estado de São Paulo: migrações internacionais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp, 2013. p. 9-22.
- COSTA, L. C. da. Integração regional e as mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul. In: COSTA, L. C.; NOGUEIRA, M. R.; SILVA, V. R. da. **A política social do Mercosul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. pg. 61-98.
- CULPI, L. A. A evolução da política migratória no mercosul entre 1991 e 2014. **Conjuntura global**, vol. 4. nº 3, set/dez., 2015. p. 424-437.
- DOMENECH, E. La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de Argentina. **Revue européenne des migrations internationales**, vol. 23, nº1, 2007. p. 71-94.
- _____. "Las migraciones son como el agua": hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano": la gobernabilidad migratoria en Argentina. **Polis**, nº35, 2013.
- _____. O controle da imigração "indesejável": expulsão e expulsabilidade na América do Sul. **Deslocamentos/artigos**. vol.67, nº2. São Paulo, apr/jun., 2015.
- FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, [1977] 2009.
- GEIGER, M.; PÉCOUD, A. The politics of international migration management. In: GEIGER, M.; PÉCOUD, A. (Org.). **The politics of international migration management**. Londres: Palgrave Macmillan, 2010. p. 1-20. Disponível em: < <https://link.springer.com/book/10.1057%2F9780230294882>>. Acesso em: 19/02/2016.
- GRANJA, L.; VILLAREAL, M. C. Mercosur migrante: enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el MERCOSUR. **Terceiro Milênio. Revista Crítica de Sociologia e Política** v. 8. 2017. p. 49-78.
- IOTTI, L. H. A política imigratória brasileira e sua legislação - 1822 - 1914. In: X Encontro Estadual de História: **Anais** do "O Brasil no sul: cruzando fronteiras entre o nacional e o regional. 26 a 30 de julho de 2010; Universidade Federal de Santa Maria -UFSM; Santa Maria, Rio Grande do Sul. 2010.
- JUNIOR, A. J. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. Dissertação de mestrado em Direito, defendida pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1999.
- KOIFMAN, F. **O imigrante ideal**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2012.
- NICOLAO, J. Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. **Revista Electronica de Estudios Internacionales (REEI)**, nº 29, 2015.
- MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. 26 de março de 1991. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria>. Acesso em: 30/12/2018.

- _____. **Acordo sobre a residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul**. 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria> . Acesso em: 30/12/2018.
- _____. FÓRUM ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO. website: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/index.html>. Acesso em: 30/12/2018.
- MODELO, V. O Mercosul importa. A política regional de mobilidade territorial. In. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, nº2, maio/agosto, 2015. p.571-595.
- OIM - Organização Internacional para as Migrações. **Perfil migratório do Brasil**. Suíça: Geneva, 2009. Disponível em: < <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Perfil-Migratorio-de-Brasil.pdf>>. Acesso: 19/02/2019.
- _____. **Perfil Migratório da América do Sul**. Buenos Aires: OIM, 2012. Disponível em: <<https://robuenosaires.iom.int/panorama-migratorio-de-am-rica-de-sur>> . Acesso em: 19/02/2019
- _____. **World Migration Report**, New York: OIM, 2018. Disponível em: < <https://www.iom.int/wmr/foreword>> . Acesso em: 19/02/2019.
- OBERACKER JR, C. A colonização baseada no regime de pequena propriedade agrícola. In. HOLANDA, S. B. de. **História geral da civilização brasileira**. Tomo II. São Paulo: Difel. 1982. p. 220-244.
- OLIVEIRA, A. T. O perfil dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010. In. **Cadernos Obmiga**, v.1, nº 2, 2015. p. 48-73.
- PATARRA, N. L. e BAENINGER, R. Migrações internacionais, globalização e blocos de integração econômica - Brasil no Mercosul. Trabalho apresentado no **I Congresso da Associação Latino Americana de População**, ALAP, realizado em Caxambu- MG, Brasil, de 18 a 20 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_alap/pdf/alap2004_244.pdf>. Acesso em: 02/03/2017.
- _____. Migrações internacionais para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. In. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 3, jul./set. 2005. p. 23-33.
- _____. O Brasil: país de imigração? **Revista e-metropolis**, ano 3, n. 9, p. 6-18, jun. 2012
- SANT'ANA, M. R. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul? In. CASTRO, M. G. (Org.) **Migrações internacionais: contribuições para políticas**. Brasil, 2000, Brasília: CNPD, 2001. p.73-93
- SANTOS, G. Migraciones fronterizas en la amazonia brasileña: La presencia de bolivianos en la ciudad de Guajará-Mirim, Rondonia, Brasil. In. SALAZAR, A. M (org.). **Los retos de la migración en el siglo XX**. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2018. p. 55-70.
- SILVA, F. M. da. **Documento especial fronteiriço: acordos internacionais e desacordos locais**. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós Graduação em Estudos Fronteiriços. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Campo Grande: UFMS, 2013. 84 p.
- SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. In. **Revista USP**, São Paulo, n.53, março/maio, 2002. p. 117-149.

RESUMO

As políticas migratórias brasileiras e sul-americanas remetem às primeiras décadas do séc. XIX. As ações voltadas para a construção da nacionalidade nos países do continente, promoção da imigração e, posteriormente, restrição na entrada de estrangeiros atreladas a discursos nacionalistas destacam-se como as fases mais conhecidas e analisadas na literatura acadêmica. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é emblemático nesse sentido, por ser o berço do Acordo sobre Residência para os Estados Parte do Mercosul, uma normativa simbólica para perspectivas mais entusiastas de um reconhecimento da migração como direito. O Acordo é a marca de um ponto de inflexão que, supostamente, significaria a transição de um paradigma securitário, até então presente no continente, para outro de trato mais humanitário. E, por fim, se consolidaria o primeiro Acordo “regional” migratório na América do Sul, em que vários países estariam regidos por uma mesma normativa. Diante desse quadro, algumas indagações emergem como norteadoras do artigo: Há uma mudança de concepção no trato da migração internacional na América do Sul (e consequentemente no Brasil) no início dos anos 2000, ou o paradigma de segurança nacional ainda segue atuante sob novas formas? Como o Mercosul se tornou o centro desse debate? Como surgiu o Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados Parte do Mercosul, e qual concepção migratória carrega? Como foi a participação dos países, em especial Brasil e Argentina, na elaboração do Acordo?

Palavras-chave: Mercosul, políticas migratórias, acordo de residência, securitização

ABSTRACT

Brazilian and South American migration policies refer to the first decades of the century. XIX. Actions aimed at building nationality in the countries of the continent, promoting immigration and, subsequently, restricting the entry of foreigners linked to nationalist discourses stand out as the most well-known and analyzed phases in academic literature. The Southern Common Market (Mercosur) is emblematic in this sense, as it is the cradle of the Agreement on Residence for the Mercosur States Parties, a symbolic norm for more enthusiastic prospects of recognizing migration as a right. The Agreement is the mark of an inflection point that, supposedly, would mean the transition from a security paradigm, hitherto present in the continent, to another one of more humanitarian treatments. And, finally, the first “regional” migratory agreement in South America would be consolidated, in which several countries would be governed by the same regulations. In view of this situation, some questions emerge as guiding the article: There is a change of conception in dealing with international migration in South America (and consequently in Brazil) in the early 2000s, or the national security paradigm is still active in new ways? How did Mercosur become the center of this debate? How did the Residency Agreement for nationals of Mercosur States Parties come about, and what migratory concept does it carry? How was the participation of the countries, especially Brazil and Argentina, in the elaboration of the Agreement?

Keywords: Mercosur, migration policies, residency agreement, securitization