

# INTEGRAÇÃO E IMIGRAÇÃO EM DEBATE: DOIS PROBLEMAS POLÍTICOS PENDENTES NO MERCOSUL

## INTEGRATION AND IMMIGRATION IN DEBATE: TWO OUTSTANDING POLITICAL PROBLEMS IN MERCOSUR

*Nemo de Andrade do Amaral\**  
*Wanise Cabral Silva\*\**

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo realizar uma análise da política regional do Mercosul para as migrações comunitárias. Avanços, retrocessos e omissões políticas, em matéria de migrações, podem ser observados nas decisões do Bloco. Observa-se, assim, a superioridade dos Estados como principais agentes reguladores das políticas destinadas à normalização das migrações internacionais. A política dos Estados mina a supranacionalidade no processo de integração e provoca problemas de gestão das migrações internacionais, como a assimetria de ações políticas entre países, a ineficácia das políticas, programas destinados aos imigrantes e o escasso acesso destes aos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Mercosul. Política internacional. Migrações internacionais.

---

\* Doutorando em Direitos Humanos pela Universitat de València, Espanha; pesquisador bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: nemoamaral@hotmail.com

\*\* Doutora em Direito; professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional e da Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: wanisecabral@hotmail.com

## ABSTRACT

This article aims to analyze Mercosur's regional policy on migration within the region. Advances, setbacks and omissions in policies concerning migrations may be observed in the decisions taken by the trading bloc. This space of integration, the prominence of states as main regulators of policies aimed at the normalization of international migration, in detriment of political regionalism, is observed. The political action of States mine the supra-nationalism implicit in the integration process, which causes problems of international migration management, such as the asymmetry of policy actions between countries, ineffective policies and programs for immigrants, and limited access to fundamental rights.

**Keywords:** Mercosur; International Policy; International Migration.

## INTRODUÇÃO

Pensar a realidade latino-americana, no contexto da integração regional, exige considerar a presença de enormes assimetrias que historicamente caracterizaram a região. Na América do Sul, essas diferenças podem ser observadas tanto no âmbito doméstico estatal como no interestatal; especificamente, quanto ao desenvolvimento econômico, às formas de produção, aos marcos normativos e aos modelos de relações laborais e sociais. Apesar dessas assimetrias, os Estados optaram pelo regionalismo político como estratégia para o desenvolvimento nacional e a projeção internacional.

Em 26 de março de 1991 firmaram o Tratado de Assunção o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, pelo qual ficou constituído o Mercado Comum do Sul.<sup>1</sup> Desde então, foi estabelecido um organismo regional pensado para avançar no desenvolvimento econômico e na projeção internacional, sobretudo com relação ao Brasil e à Argentina, principais sócios do Bloco. A criação desse espaço supôs, também, a possibilidade de superação das individualidades políticas e a amenização do princípio de soberania nacional, em favor do processo de integração regional.

Considerando os objetivos reais da formação de blocos político-econômicos, é possível pensar não somente na resolução de conflitos

internos ou no equilíbrio das desigualdades existentes intra e entre os países da região sul-americana – as assimetrias existem independentemente dos níveis de desenvolvimento em que se encontrem os países – mas também na opção pelo alinhamento como resultado da mudança de paradigma e reestruturação da economia mundial do pós-guerra, especialmente do pós-guerra fria. A “multipolaridade” aparece, nesse ínterim, como estratégia de desenvolvimento econômico e inserção na economia global e como alternativa para o posicionamento estratégico em frente à principal potência mundial, os Estados Unidos da América. Em outras palavras, a opção pela regionalização de economias não deriva apenas das possibilidades de desenvolvimento regional mediante a livre circulação de capitais, mercadorias, bens, serviços e informação, mas do interesse pelo desenvolvimento econômico associado à projeção internacional de todos os países do Bloco (uns mais que outros) e dos agentes públicos e privados implicados no processo de integração regional. A função do Estado, provavelmente, exiba importantes variações de acordo com o poder que este internacionalmente detenha.

O fortalecimento desse processo foi debilitado desde cedo, de maneira significativa, pelos tipos de políticas econômicas aplicadas em território latino-americano, em especial aquelas então dirigidas pelo FMI, o BID e pelo Banco Mundial.<sup>2</sup> Em certa medida, o “Consenso de Washington” limitou a atuação regional e fraudou a autonomia do Mercosul na sua primeira década de existência. Os modelos econômicos desfraldados no Cone Sul da América Latina fizeram-se sentir com força nos países da região, tal foi o espólio de um regionalismo econômico de inspiração neoliberal. O tão anunciado desenvolvimento mediante a liberalização comercial e o desregulamento dos mercados internos não ocorreram como o esperado, já que os países sul-americanos encerraram o século com importantes crises financeiras. Por exemplo, as crises sofridas pelo Brasil em 1998 e pela Argentina em 2001, que exibiram à época um alto grau de endividamento externo acompanhado de uma crescente desestabilização econômica, às vésperas do novo século.

A conjunção desse panorama e a prevalência dos interesses econômicos originais que orientaram a formação do Bloco permitiram o descaso com a questão social, situação que agravou a inércia do processo de integração regional. A princípio, a união aduaneira não assimilou a ideia de que a liberalização econômica e comercial intensificaria a

mobilidade de trabalhadores migrantes entre os países-membros e associados e deixou à margem das decisões políticas a gestão dos fluxos de trabalhadores na região. Tendo, por fim, evidenciado tal situação, os Chefes de Estado, congregados na XIX Reunião do Conselho do Mercado Comum de 2001, instituíram o Mercosul Social com o objetivo de pôr o aspecto social no núcleo do debate do processo de integração e, com isso, promover políticas públicas adequadas ao tratamento da questão social.<sup>3</sup>

No momento em que se levantou o debate político sobre o tema social, os países do Bloco adotaram convênios de gestão e controle dos fluxos regionais de trabalhadores migrantes. Os acordos sobre isenção de vistos, regularização migratória e residência apareceram como uma frágil alternativa à questão da irregularidade administrativa dos migrantes e não proporcionaram, até o momento, solução alguma ao problema da inclusão social e política na região. Ainda mais importante que o conteúdo de toda a normativa regional produzida sobre a questão migratória é, talvez, o fato de que essas normas não vigoraram ou continuaram pendentes de ratificação por alguns dos Estados-Partes ou Associados. A maioria delas leva mais de uma década esperando a sua vigência. Por outro lado, a insuficiência institucional do Mercosul debilita o processo de integração regional e mantém os trabalhadores migrantes em situação de vulnerabilidade nos países de destino das migrações, já que toda norma acordada, nesse sentido, se encontra submetida à legislação nacional.

## **A POLÍTICA CONCERTADA PARA AS MIGRAÇÕES REGIONAIS**

A política acordada pelos membros do Mercosul, a princípio, pouco se ocupou do fator humano presente na mobilidade espacial de população entre os países da região, ainda que a migração como fator produtivo tenha gerado bastante debate nas reuniões dos sócios e nos fóruns relacionados com o tema.

Para Maguid (2005), a evolução da ação política sobre as migrações internacionais pode ser entendida em três etapas: a primeira entre 1986 e 1994, relativa à facilitação do trânsito transfronteiriço e à

elaboração de um formulário comum de entrada e saída de pessoas; a segunda entre 1994 e 2000, período em que foram estabelecidos o acordo multilateral de previdência social e a declaração sociolaboral do Mercosul, que equiparavam alguns direitos dos migrantes aos dos nacionais; e a última a partir do ano 2000, quando se firmou o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul.<sup>4</sup> Apesar dos avanços observados nos debates políticos em torno das migrações internacionais de trabalhadores dos países-membros e associados, a política migratória regional parece perder eficácia devido à inoperância e à situação de “desfase” com a realidade migratória atual, somadas à debilidade da estrutura institucional da comunidade.

A experiência obtida nas duas décadas de existência do Bloco revela – no que se refere à integração social e política – que ditos avanços não são tão significativos quanto parecem. Algumas propostas mostram-se mais interessantes no referente à mobilidade regional de migrantes altamente qualificados, sobretudo para os territórios de Brasil e Argentina, países que concentram os mais altos índices de qualificação profissional na região.<sup>5</sup> Para os migrantes pouco qualificados resta obediência às alternativas paternalistas e apolíticas dos processos de regularização da situação migratória e anistia, previstos em leis ordinárias.

A ausência de uma diretriz de ordem comunitária para o tratamento da questão migratória resultou na adoção de várias normas secundárias que, pela idade e desuso característicos, podem até ser esquecidas ou reformuladas, considerando a realidade cambiante dos fluxos de população migrante. As decisões dos Estados não acompanham, em tempo real, as mudanças contextuais das migrações regionais. Não obstante se intentará uma análise daquilo que se tem na matéria: letra morta?<sup>6</sup>

O Acordo sobre a Isenção de Vistos entre Estados-Partes, assinado pelos Chefes de Estado em 15 de dezembro do ano 2000, na cidade de Florianópolis, estabeleceu a isenção de vistos para a circulação de trabalhadores qualificados. Os arts. 1º e 2º, § 2 dispõem o seguinte: “[...] o presente Acordo se aplica às pessoas pertencentes às seguintes categorias: artistas, professores, cientistas, desportistas, periodistas, profissionais e técnicos especializados”, porém não elucida proteção



alguma aos trabalhadores autônomos ou aos que possuam vínculo empregatício e que recebam remuneração nos países de destino.<sup>7</sup>

Os trabalhadores altamente qualificados, porém, pouco migram em busca de melhores condições de vida e trabalho, uma vez que, normalmente, já as detêm em seus países de origem. A migração de trabalhadores altamente qualificados tende a ser temporal e, para a realização de trabalhos específicos, geralmente com prévia contratação realizada ainda no país de origem, são consideradas as carências de setores dos mercados laborais dos países de destino.<sup>8</sup> Tanto é assim que, entre os países desenvolvidos, se fez comum a adoção de sistemas de cotas migratórias para a introdução de trabalhadores qualificados. A política migratória brasileira, por exemplo, ignora a realidade regional ao caracterizar-se pelo interesse na atração de mão de obra qualificada e inversora para o país, tendo em vista os déficits de profissionais altamente qualificados e de tecnologia de ponta em alguns setores da economia brasileira. A realidade dos movimentos migratórios no Cone Sul da América Latina é outra: a migração de trabalhadores pouco ou nada qualificados que tende a assumir um caráter permanente e pouco desejado pelos países do Bloco. Nesse caso, as dificuldades impostas pelos processos de obtenção de licenças de residência e trabalho permanentes parecem resultar dos interesses domésticos de eliminação territorial da pobreza, a todo custo.<sup>9</sup>

Outras normas importantes foram elaboradas pelos membros do Bloco e contaram com a adesão de alguns dos países associados. Ainda que indiquem *a priori* um ilusório avanço na matéria, sofrem dos mesmos problemas encontrados na normativa regional relativa às migrações e à proteção dos direitos fundamentais de domínio comunitário.<sup>10</sup> Merecem destaque, entretanto, o Acordo sobre Regularização Migratória Interna dos Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile, e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, de 5 e 6 de dezembro de 2002, respectivamente.<sup>11</sup> O primeiro deles peca pelo título que leva e pelo objetivo que propõe, a saber: a errônea adesão à categoria “Cidadãos do Mercosul” e a renovada insistência pelos processos de regularização da situação migratória como mecanismo de inclusão sociolaboral. Com relação à segunda norma, a adoção de procedimentos para a concessão de residência provisória e permanente deixa implícita a negação de qualquer reconhecimento

político das migrações regionais, ou seja, elimina do debate político a ideia de construção de um modelo de cidadania regional inclusiva e reduz, portanto, as possibilidades de inclusão de indivíduos no processo de integração.

Na ausência de uma cidadania regional, não há argumento válido que justifique a expressão “Cidadãos do Mercosul”. De fato, nesse suposto espaço de integração, o limite da cidadania é a nacionalidade e uma homônima ao estilo comunitário ou regional ainda não teve a chance de ser debatida com presteza e seriedade pelos Chefes de Estado. Em ambos os supracitados acordos, o que se prevê é tão somente a possibilidade de regularização da situação migratória e posterior obtenção da residência temporária, seguida pela permanente, para aquele indivíduo que decida ingressar (e ao já assentado) no território de um Estado- membro ou associado e distinto do seu país de origem. Não obstante, ambos os documentos deram um importante passo à adoção de políticas mais abertas e inclusivas em matéria de migração, mas padecem ainda de sérias limitações institucionais.

Adiantam-se duas razões pelas quais se entende pouco eficaz a atual política migratória levada a cabo pelo Mercosul: a ausência de *status* jurídico-político para os imigrantes e a debilidade do aparato jurídico-institucional do Bloco para a garantia de direitos fundamentais.

## **A CIDADANIA QUE NÃO FOI...**

O debate sobre cidadania é amplo e inesgotável, mas pode carecer de sentido, se o entendimento sobre o Mercosul se limitar ao espaço econômico e comercial, sem a pretensão de idealizá-lo como uma comunidade política de nações sul-americanas. O que aqui se pretende é justamente fomentar o debate sobre a consolidação de um espaço político íntegro e coerente no Cone Sul da América Latina.

Pode-se questionar por que não foi adotado um modelo de cidadania que permitisse maior fluidez da mobilidade humana, a efetivação de direitos e garantias dos migrantes e, conseqüentemente, o desenvolvimento do processo de integração social e política das partes. A União Europeia o fez ao criar um modelo, ainda débil, de cidadania comunitária, sobreposta à condição nacional e a esta não

superior.<sup>12</sup> O fato é que o Tratado de Maastricht permitiu uma maior mobilidade dentro da comunidade europeia, promoveu avanços em matéria de residência, trabalho, seguridade social, saúde e educação. Enfim, a aquisição e o desfrute de direitos foram institucionalizados pelo Tratado, que modificou o *status* do migrante europeu ao elevá-lo à categoria de cidadão comunitário.

O estratagema dos supracitados acordos sobre circulação de pessoas e residência no Mercosul provavelmente confirme o quanto indesejável pode tornar-se a adesão a um modelo de cidadania regional. O Bloco está, ainda, longe do conceito “comunidade política de nações”, já que tampouco reconheceu idoneamente à migração interna como parte integrante desse conceito e como fator indispensável do seu desenvolvimento. Existem, ao menos, quatro razões pelas quais pode um modelo de cidadania ser ignorado no Mercosul: O sistema intergovernamental que conforma a sua estrutura política, organizada mediante a rotatividade das Presidências *Pro Tempore*, manteve intacto o princípio de soberania nacional, apesar de reunidos os membros em “comunidade”. O poder do Estado foi mantido em detrimento da formação de uma entidade supranacional legítima que garantisse a integridade do Bloco. A garantia do poder soberano permite que os Estados tenham mais opções quanto à regulação da economia global.<sup>13</sup> Devido à ausência de uma entidade política de atuação superior à do Estado, não pode haver um modelo de cidadania que contemple âmbito maior que o nacional.

- a) A noção de pertencimento estatal, característica de entidades soberanas, permite que a cidadania apareça não só relacionada com os princípios universais de liberalismo e democracia, mas também com a membresia de um mando particular. Isso supõe a percepção dos imigrantes como sujeitos adjudicados a um governo distinto e, portanto, com lealdades conferidas a outra soberania.<sup>14</sup>
- b) A desconfiança em torno da inclusão política de todas as partes implicadas no processo. A concentração de poder ou tomada de decisões nas mãos das elites locais, característica histórica da cultura política latino-americana, gera um “déficit democrático” e uma marcada exclusão política associada à desconfiança da cidadania e das suas demandas de participação.<sup>15</sup>



- c) A pobreza associada à condição de estrangeiro cria o sujeito migrante e o exclui com excelência.<sup>16</sup> Situação que pode ser entendida como um processo de desorganização política da pessoa migrante e que é, no Mercosul, potencializada pela insuficiência de políticas e instituições regionais coerentes e, por outro lado, pelas políticas nacionais de imigração dos países-membros.

A situação atual dos trabalhadores migrantes no espaço do Mercosul é preocupante quanto a uma mobilidade supostamente comunitária, composta de sujeitos de direito que são partes de um processo de integração cujo suposto interesse regional não é outro que o da saída do subdesenvolvimento e a superação das desigualdades entre os países da região por meio da cooperação interestatal. Assim sendo, observa-se que poucos são os avanços reais em matéria de imigração ao longo das duas décadas de existência do Bloco, entendido como pretensa comunidade política internacional. Por conseguinte, também se encontra prejudicada a integração socioeconômica desses países para a qual se faz necessária a inclusão das migrações internacionais como elementos do desenvolvimento regional – mais que “fatores de produção”, os imigrantes são sujeitos de direito capazes de contribuir para o desenvolvimento dos países sul-americanos. As decisões governamentais, a título de mobilidade humana local, em especial as que concernem às migrações de trabalhadores, parecem não demonstrar um interesse real no avanço da integração regional e, apesar da inclusão de uma agenda social na política do Mercosul, as soluções encontradas para a inclusão de migrantes apresentam-se como mero recurso paliativo à questão da não documentação ou irregularidade administrativa.

A adoção de um modelo inovador de cidadania que permita a inclusão social e política de migrantes não pode dar-se efetivamente em um espaço que, também, carece de personalidade jurídica e institucional. Aqui reside outra questão-chave na interpretação do Mercosul como processo de integração política e social da região latino-americana. A falta de eficácia do processo deriva, entre outras, da ausência de um aparelho supranacional de direito capaz de aplicar um marco normativo que contemple garantias a todos os membros, não subordinado à legislação estatal aos interesses públicos e privados de cada um dos sócios envolvidos no processo. O Mercosul necessita de instituições políticas e jurídicas regionais que atendam à população

de origem dos países que conformam o espaço de integração, já que as frágeis instituições de que dispõe atualmente o Bloco se limitam à resolução de pendências e conflitos interestatais e empresariais.

## DIREITO DE INTEGRAÇÃO E MIGRAÇÕES REGIONAIS

O Direito Internacional de Integração no Mercosul oferece dificuldades relativas à legitimação política da comunidade e à sua consolidação no cenário internacional. Segundo Olivar Jiménez (2009), a principal dificuldade é a de personalidade jurídica ou de insuficiência jurídica e conseguinte perda de autonomia em frente ao Direito Internacional.<sup>17</sup> A presença das migrações regionais exacerba essas dificuldades e põe em evidência o caráter exclusivo do Direito do Mercosul, que se tem limitado, quando muito, à resolução de conflitos entre altas entidades políticas e empresariais, não admitindo, até o momento, a participação popular no acesso aos mecanismos regionais de justiça.

A evolução do processo de integração e o seu aperfeiçoamento são prejudicados pela insuficiência de segurança jurídica, o que impede o estabelecimento de um método coerente de inversão e o exercício de direitos concretizados por seus próprios dispositivos devido à inoperância de um considerável conjunto de normas e da suposta inação ante a não execução de compromissos internacionalmente contraídos.<sup>18</sup> Esse estado de insatisfação revela que os “[...] comportamentos funcionais parecem não resolver os problemas existentes, nem planejar opções funcionais para a preservação do seu valor político e econômico”, situação que resulta no enfraquecimento dos objetivos originais do Bloco e permite o desenvolvimento de organismos de trabalho paralelos que minam a sua ação.<sup>19</sup>

A vigência do Protocolo de Olivos, em janeiro de 2004, supôs um avanço em relação à solução pacífica de possíveis conflitos entre os sócios do Mercosul. O art. 23 desse instrumento dispõe que as partes envolvidas no conflito podem se submeter diretamente e em única instância ao Tribunal, caso em que este assumirá as competências de um tribunal *ad hoc*, como corte de primeira e última instância.<sup>20</sup> Porém, restringem-se as suas competências a duas esferas concretas:

as opiniões consultivas derivadas dos órgãos do Bloco e as petições realizadas por Estados ou particulares contra outros Estados pelo não cumprimento das normas comuns.

Guerra *et al.* (2009) consideram que o Protocolo, como instrumento para a resolução de conflitos interestatais, padece de sérias limitações relativas à transitoriedade, a seu caráter não judicial, à não obrigatoriedade, à norma geral da confidencialidade e ao efeito interpartes da sentença arbitral, que obstam a aplicação uniforme do direito do Mercosul, aquém do limitado acesso de particulares e da dependência da “boa vontade” dos Estados para o cumprimento do laudo arbitral.<sup>21</sup>

A carência de um Tribunal Superior, de caráter supranacional e capacitado para a resolução de problemas de âmbito comunitário, tolera a paralisação do processo de integração e admite a reprodução das assimetrias características da região. A resolução de conflitos mediante a intermediação consensual de governos estatais, derivada da carência institucional, da ausência de coesão sistêmica e da frágil cooperação, elimina a primazia do direito comunitário sobre as normas internas. Isso pode ser um indicativo de que a normativa produzida pela comunidade política e comercial não goza de eficácia direta e de aplicabilidade imediata nos países-membros, já que está vinculada à compatibilidade com a legislação nacional.<sup>22</sup>

O Tribunal Permanente de Revisão admite as características acima mencionadas e outras próprias da entidade devido ao caráter intergovernamental aceitado para a consecução dos objetivos da aliança econômica e comercial. Essa cooperação apresenta *per se* sérias deficiências no plano aduaneiro, comercial e produtivo, mas é no plano social que se encontram as mais graves “falências comunitárias”. Ora, o entendimento sobre a construção de um espaço de integração deve contemplar que dita relação é inclusiva e funcional para todos os membros da comunidade, não apenas para as elites políticas e empresariais cujas atuações se veem limitadas às oportunidades de consolidação de negócios. Nesse sentido, o Tribunal tem servido apenas a esses dois últimos atores.

Um exemplo corrente é o da duvidosa atuação do Tribunal no “*conflicto de las papeleras*” entre Argentina e Uruguai, caso iniciado em

2003, sobre a questão ambiental às margens das águas internacionais do Rio Uruguai que envolvia a instalação de uma empresa finlandesa para a produção de celulose em território uruguaio. Esse país tentou manter a disputa no domínio do Mercosul, alegando a violação do art. 1º do Tratado de Assumpção: livre circulação de bens e produtos. Mas a Presidência *Pro Tempore*, então delegada à Argentina, ré no processo, foi decisiva para que a questão contasse com um posicionamento tendencioso contra o Uruguai ao retirar a resolução do conflito da jurisdição regional, sob a alegação de conflito bilateral. Após passar por diversas cortes internacionais, a controvérsia teve resolução no Tribunal da Haia, em 20 de abril de 2010, quando da sentença definitiva e inapelável a favor do Uruguai. As consequências da disputa permitiram o estreitamento de laços políticos e econômicos do Uruguai com os Estados Unidos.<sup>23</sup>

Mais que um aparelho de garantia internacional, o Tribunal Permanente de Revisão tem representado, na esfera regional, o organismo pelo qual se “externalizam” os modelos de justiça levados a cabo no interior dos países que compõem o grupo. Portanto, essa instituição admite que se reproduzam internacionalmente os vícios que acometem a Justiça nos países sul-americanos.

As limitações do aparelho jurídico-institucional, se entendidas sob a óptica das migrações internacionais, tornam o problema da legitimidade ainda mais grave. Há limitação do acesso de pessoas físicas aos mecanismos de justiça do Tribunal. Em caso de contravenção dos direitos humanos e das garantias internacionalmente consagradas às pessoas migrantes, o caso deverá ser julgado em foro doméstico, nacional. Por exemplo, os casos de exploração no trabalho envolvendo os trabalhadores bolivianos assentados em São Paulo e na grande Buenos Aires.<sup>24</sup> A garantia de justiça é, nesse caso, realmente limitada e relativizada, pois a reinserção sociolaboral dos migrantes nos países de destino dependerá da situação administrativa em que se encontre essa imigração, já que cabe a aplicação de políticas migratórias restritivas e, em certa medida, a aplicação dos mecanismos de devolução de pessoas.

Ainda que os países do Bloco tenham ratificado as declarações sobre os direitos humanos, tornar esses direitos efetivos constitui um verdadeiro desafio para a integração regional. Problema que não pode

ser superado sem a presença de um Tribunal Supranacional de Direito e sem o reconhecimento jurídico-político do sujeito migrante.

## INTEGRAÇÃO E IMIGRAÇÃO

Uma questão pendente em todos os processos ocidentais de integração regional resultantes da formação de blocos econômicos e políticos é gestão dos fluxos internos e externos de população migrante que transitam em território comum.

O mais atraente modelo de integração regional é indubitavelmente a União Europeia que, com a adoção do Tratado de Maastricht de 1992, conseguiu regular os fluxos internos de migração intrarregional, ao estabelecer a cidadania comunitária como suposto da inclusão política e social dos membros da comunidade europeia. A cidadania comunitária derivou de necessidades estruturais e institucionais da União Europeia e, entre outras relativas à integração política, serviu para reforçar a ideia de identidade europeia. Embora a constituição do *status* jurídico de membro pleno de direito da União Europeia tenha acentuado a divisão da realidade migratória na região – à criação do cidadão europeu seguiu a progressiva exclusão social das migrações procedentes de terceiros Estados –, o certo é que a invenção do cidadão europeu produziu avanços significativos em matéria de integração regional.

Apesar das enormes distâncias que separam o Mercosul da União Europeia – estruturais, funcionais, institucionais, geográficas etc. – há uma semelhança relativa às formas de organização política e distribuição de competências: o caráter intergovernamental de parte do complexo institucional de ambos os blocos aceita a concorrência entre os Estados na normalização dos fluxos migratórios internacionais. Consequência da intergovernabilidade, a divisão de poderes e competências dentro de um sistema desse tipo é desigual e deteriora a integração política em benefício da hibridez comunitária.

O poder real na tomada de decisões é detido por certo número de Estados, geralmente pelos membros fundadores do processo de integração que, tanto no Sul da América Latina como na Europa Ocidental, são justamente aqueles Estados com maior experiência em assuntos de migrações internacionais. Tal é o caso de Brasil e Argentina



no Mercosul, e o de Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo na União Europeia. Assim, as análises sobre as migrações internacionais não devem prescindir do Estado como gestor político ou ator fundamental na regulação e gestão dos movimentos de população migrante.<sup>25</sup> A sobreposição dos interesses nacionais em assuntos de caráter comunitário prejudica o processo de unificação regional, uma vez que as políticas produzidas no cerne da comunidade tendem a atender aos interesses particulares de determinadas entidades públicas, em geral as que detêm maior poder de decisão em assuntos econômicos, políticos e de defesa territorial.

O papel desempenhado pela soberania nacional na regulação dos fluxos migratórios pôde-se sentir com força no Mercosul, pois os supracitados acordos multilaterais sobre vistos e regularização de mão de obra migrante põem em evidência mais o descontrole e a inoperância da política regional em matéria de integração que a experiência lógica de organização da mobilidade de trabalhadores da região. Assim sendo, torna-se ineficaz, por descaso ou desuso, a normativa comunitária que regula as migrações internacionais, o que explica, em parte, a recorrência à legislação nacional cuja pertinência responde tão somente aos interesses utilitaristas de cobertura das necessidades estruturais dos países e das deficiências dos seus mercados de trabalho.

Exemplos dignos de nota são os de Brasil e Argentina: principais potências regionais que perseveram na regularização documentária como fundamento da inclusão do imigrante na sociedade de destino. O Brasil – dono de uma política migratória de origem ditatorial e antiquada cuja (dita) prioridade tenta assegurar a atração de mão de obra qualificada e a inversão econômica estrangeira com o objetivo de cobrir as carências domésticas do seu mercado de trabalho pelo arrasto de capital estrangeiro, humano e financeiro – relega aos seus “imigrantes comunitários” a possibilidade de regularizarem-se mediante anistia ou adesão a um longo e oneroso procedimento burocrático no Departamento de Polícia Federal. A Argentina reformulou a sua política migratória em 2004 pela entrada em vigor da Lei nº 25.871, supostamente de caráter aberto e não restritivo às migrações. À época, o País decidiu implantar o *Programa de Normalización Documentaria Migratoria “Pátria Grande”*, mediante o qual se procedeu à concessão de mais de cinquenta mil licenças de trabalho e residência provisória aos migrantes paraguaios,

principal coletivo beneficiado até dezembro de 2009,<sup>26</sup> e, ironicamente, um grupo procedente de um país-membro da comunidade.

Uma palavra mais deve ser dita sobre os programas de regularização migratória que ocupam as atenções das autoridades responsáveis pela gestão das migrações: todos eles apresentam resultados contraditórios em curto e médio prazos e, de certo modo, fracassam em seus objetivos por arrojamem na irregularidade administrativa aquelas pessoas já documentadas que, devido à obrigatoriedade do cumprimento de requisitos para renovações sucessivas, não podem demonstrar vínculo empregatício, meios de subsistência, endereço domiciliar etc. Ademais, a adoção do sistema de regularização migratória para trabalhadores migrantes aloca na mesma categoria toda a população imigrada, incluída aquela procedente de um dos países-membros. Essa é a opção menos acertada para os interesses do Bloco, se este se entende como potencial espaço de integração. Para além do discurso político sobre a integração comunitária, os sócios do Mercosul parecem manter intactos os modelos de relações de poder característicos da região, o tradicional *membership* entre cidadão e Estado e o princípio da soberania nacional que, ao isolar do processo de integração o migrante sul-americano, o torna estrangeiro ou alienígena.

A inclusão da imigração no Mercosul é um passo fundamental para a integração política. Esta não pode tornar-se efetiva sem a mudança do modelo de regionalismo adotado na América do Sul, a efetivação de princípios e instâncias institucionais e o estabelecimento de políticas inclusivas em matéria de migrações internacionais. As migrações regionais, o controle dos fluxos migratórios e as políticas de inclusão para imigrantes radicados nas sociedades de destino põem à prova todo o processo de integração do Bloco. É provável que as migrações regionais, especialmente as limítrofes, tornar-se-ão um importante problema político internacional, em caso da não efetivação de direitos inerentes aos “sujeitos-partes” do processo. Em poucas palavras, a integração não é possível sem a inclusão de todos os membros do Mercosul, não só a dos Estados mas também a das pessoas, uma vez que se aprofunda, cada vez mais, a necessidade de consolidação da Democracia e do Estado de Direito na América do Sul. A inclusão do imigrante deve ser política na medida em que a integração das partes que conformam o espaço só pode dar-se politicamente. Para tanto, a

política do Mercosul não deve gerar confusão entre as diversas categorias que assume a migração, e a condição de migrante regional não deve ser confundida com a de estrangeiro.

Nesse sentido, a eficácia e a efetividade do processo político de integração dependem da criação de um mecanismo que conceda à imigração a condição de membro pleno de direito, ou seja, um modelo de cidadania inclusiva que seja capaz de superar a tradicional noção hobbesiana que confunde a cidadania com a nacionalidade e o cidadão com o passaporte que consigo carrega. E, por suposto, de uma entidade supranacional de direito que proveja a efetivação das garantias fundamentais por intermédio do acesso aos instrumentos de justiça.

## CONCLUSÕES

A formação do Mercosul se deu em um momento político pouco oportuno para a América Latina. O peso do conjunto de políticas econômicas neoliberais que auspiciavam a saída do subdesenvolvimento mostrou-se ineficaz e os principais sócios do Bloco fecharam o século com importantes crises financeiras. A construção de uma comunidade claramente identificada com aquelas políticas e regida pelo legado político latino-americano impediu o desenvolvimento de um espaço político integrado e coerente. A integração política perdeu fundamento em frente à busca pela harmonização das fronteiras econômicas e comerciais. Nesse processo irregular de integração econômica, prevaleceu o Estado Soberano e seus vícios sobre a Comunidade Política, em prejuízo para as migrações internacionais e para o fluxo de trabalhadores limítrofes e regionais, imprescindíveis para o desenvolvimento do intercâmbio comercial.

Nas duas décadas de existência, o Mercosul não conseguiu consolidar a integração regional, nem afirmar-se no cenário internacional como uma comunidade integrada de nações devido às deficiências estruturais e institucionais que o caracterizam, à debilidade do seu aparato jurídico, a falta de coesão sistêmica interna e a ineficácia na gestão dos fluxos de trabalhadores migrantes na região. A imigração de trabalhadores regionais põe em evidência essas carências e, portanto, questiona a própria legitimidade do espaço como comunidade.

A inoperância da política migratória levada a cabo pelos países-membros revela o descaso com a questão social, entendida como elemento da integração. A imigração põe à prova a integração social e política do grupo de países, e a adoção dos sistemas de vistos e processos de regularização migratória, oferecidos como mecanismos de inclusão, são evidências de que o Mercosul só existe para as altas esferas políticas. De fato, a quase totalidade da normativa acordada sobre a matéria é letra morta e as poucas instituições regionais existentes não coincidem, em suas funções, com as de uma unidade política soberana que vele pela Democracia e pelo Estado de Direito. Como não há o reconhecimento político da cidadania regional, não pode haver instância superior que garanta a sua participação nas instituições regionais. Se a primeira condição da integração é essencialmente política, ao migrante regional coube o papel de estrangeiro dentro do Bloco, excluído do processo de integração e sujeito às legislações nacionais dos países de destino – com todos os problemas que delas derivam.

A primeira condição para a validação do processo de integração regional deve ser de ordem política, com a criação de instituições de caráter supranacional. Portanto, qualquer iniciativa que contemple o reconhecimento das migrações no Mercosul deve, em primeiro lugar, estar condicionada à integração política dos sujeitos mediante a elaboração de um modelo de cidadania inclusiva que não os exclua por tradição, desconfiança, origem ou pobreza.

## NOTAS

- 1 MERCOSUL. **Tratado de Assunção, de 26 março de 1991**. Disponível em: <<http://www.Mercosul.gov.br>>. Acesso em: 28 jul. 2010.
- 2 Referência ao Consenso de Washington. Cf. CHANG, Ha-Joon. **Bad samaritans: the muth of free trade and the secret history of Capitalism**, New York: Bloomsbury Press, 2008.
- 3 Em 2008, foi instituído, por Decreto Presidencial de nº 6.594, o Programa Mercosul Social e Participativo com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercosul (Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br>>. Acesso em: 18 jun. 2010).
- 4 Veja-se, MAGUID, Alicia. La migración internacional en el escenario del MERCOSUR: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias. **Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos**, CEMLA, Buenos Aires, n. 57, 2005.
- 5 Veja-se, PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, 2006.
- 6 Apesar da antiguidade das normas e da sua escassa capacidade de implementação, algumas medidas foram aplicadas nas principais zonas de fronteiras dos Estados-Partes, especialmente com respeito à simplificação dos mecanismos adotados para a livre circulação de



- 7 pessoas. No Brasil, por exemplo, têm-se adotado procedimentos para a facilitação da obtenção de vistos e residência para nacionais dos países-membros e associados do Mercosul, sobretudo nas capitais brasileiras, visto que há escassa institucionalidade ou representação do Estado nas regiões interioranas.
- 8 Veja o Acordo em: MERCOSUL. **Acordo de Isenção de Vistos entre os Estados Partes do Mercosul**. Florianópolis, 15 de dez. 2000. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 28 jul. 2010.
- 9 A migração altamente qualificada representa, apenas, uma pequena parcela do volume total de trabalhadores migrantes que ora transitam entre as fronteiras dos países latino-americanos. São ainda escassos os estudos sobre esse tipo de migração na América do Sul, mas pode-se conjecturar que o fenômeno da migração qualificada atende às demandas específicas de setores da economia do desenvolvimento. É possível, ainda, que o fato de o Acordo de Isenção de Vistos, produzido pelos membros do Mercosul, contemplar os migrantes qualificados derive das demandas dos mercados de trabalho regionais e do interesse dos sócios do Bloco na atração e no intercâmbio desse tipo de mão de obra.
- 10 A adoção de procedimentos para a concessão de licenças de residência e trabalho constitui, em última análise, um erro comum nas decisões tomadas pelos Estados Ocidentais com respeito ao reconhecimento das migrações internacionais. Se, por um lado, os Estados temem a perda de soberania devido ao reconhecimento político de sujeitos alheios, por origem ou nacionalidade, aos seus territórios, por outro lado, só há dois caminhos pelos quais podem os Estados conduzir as migrações na tentativa de gestão dos fluxos: a) incluir o capital humano migrante na agenda do desenvolvimento nacional e b) engrossar os bolsões de pobreza que caracterizam os países em vias de desenvolvimento. Este último, considerando que os movimentos migratórios não deixarão de ocorrer pela simples ideia de controle de fluxos ou mesmo pelo rígido fechamento das fronteiras.
- 11 São eles: Acordo de Seguridade Social (1997), Acordo para a Dispensa de Tradução de Documentos para Efeito Imigratório (2000), Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos (2005), Acordo de Combate ao Tráfico Ilícito de Migrantes (2007) e o Acordo entre os Estados-Partes e Associados sobre Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade (2008). Nenhum deles pôde ser implementado de forma eficaz pela falta de vigência ou pela não ratificação da Venezuela ou dos países Associados. Os textos completos dos acordos podem ser encontrados nas versões português e espanhol (Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria)>. Acesso em: 20 mar. 2013).
- 12 Cf. MERCOSUL. **Acordo Sobre Regularização Migratória Interna dos Cidadãos do Mercosul**. Brasília, de 5 dezembro de 2002 e MERCOSUL. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul**. Brasília, 6 de dezembro de 2002 (Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria)>. Acesso em: 20 mar. 2013).
- 13 UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Maastricht. In: **Jornal Oficial da União Europeia**, C 191, de 29 julho de 1992. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2010.
- 14 Cf. SASSEN, Saskia. **Una sociología de la globalización**, Buenos Aires: Katz Editores, 2007.
- 15 BAUBÖCK, R. Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales. In: AUBARELL, Gemma; ZAPATA, Ricard (Coord.). **Inmigración y proceso de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global**. Barcelona: Icaria, 2004.
- 16 Cf. SERBIN, Andrés. ¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional. In: **Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Caracas: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), n. 7, 2009.
- 17 SOLANES CORELLA, Ángeles; CARDONA RUPERT, Maria Belén. **Protección de los datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.



- 17 A colocação da autora é pertinente, tendo em vista que, em função dos princípios de soberania, autodeterminação e da segurança nacional etc., os Estados não estão obrigados a contrair compromissos internacionais não ratificados e que, tampouco, existe internacionalmente um poder superior ao dos Estados, – a ONU se presta a esse papel somente em teoria. Apesar do Protocolo de Ouro Preto, em 2004, o Mercosul não possui suficiente autonomia em frente ao Direito Internacional e, por vezes, tem a este apelado para a solução de controvérsias internas, por exemplo, no caso do conflito das “papeleras” (OLIVAR JIMÉNEZ, Martha Lucia. *El Derecho del Mercosur y el Derecho Internacional: la lucha por la independencia. Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Espanha, n. 18, 2009).
- 18 OLIVAR JIMÉNEZ, Martha Lucia, *op cit.*
- 19 Cf. PEÑA, Félix. El Mercosur en el nuevo escenario internacional. *Diario El Cronista*, Argentina, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2008-12-03-mercosur-nuevo-escenario>>. Acesso em: 1 ago. 2010.
- 20 Uma cópia do Protocolo pode ser encontrada em Mercosur. **Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur**, Buenos Aires, 18 de fev. 2002. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2010.
- 21 Veja o trabalho GUERRA, Sidney *et al.* Os desafios à integração regional no âmbito do Mercosul. *Revista de Direito da Unigranrio*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2009.
- 22 GUERRA, Sidney *et al.*, *op.cit.*
- 23 Em seu blog, Paulo Roberto de Almeida fez uma excelente análise, ainda que breve, do caso do conflito das “papeleras”. ALMEIDA, Paulo Roberto. **Conflito das papeleras: Corte da Haia deu razão ao Uruguai**. Disponível em: <<http://www.diplomatizando.blogspot.com/2010/04/2052-conflito-das-papeleras-corte-da.html>>. Acesso em: 1 ago. 2010.
- 24 O Brasil e a Argentina, especialmente as grandes São Paulo e Buenos Aires, concentram os principais polos industriais do Mercosul e, portanto, constituem importantes destinos das migrações regionais de trabalhadores. No coletivo boliviano ali assentado se têm feito, ao longo das duas últimas décadas, as principais vítimas de exploração do trabalho estrangeiro cujos casos registram a alarmante realidade local do trabalho escravo contemporâneo. Para os casos em que fique demonstrado o envolvimento em tráfico de pessoas, a legislação brasileira prevê a concessão de residência para as vítimas estrangeiras em situação irregular. Sobre a imigração de trabalhadores bolivianos, confira BAENINGER, Rosana (Org.). **Imigração boliviana no Brasil**. Campinas, Nepo/Unicamp, Fapesp, CNPq, Unfpa, 2012; LIEUTIER, Ariel. **Esclavos: los costureros bolivianos de la ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Retórica Ediciones, 2010; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; SAKAMOTO, Leonardo. **Trabalho escravo no Brasil do Séc. XXI**. Brasília: OIT, 2006.
- 25 ZOLBERG, A. R. Matters of State: theorizing immigration policy. In: HIRSCHMAN, C.; KASINITZ, P.; DeWIND, J. (Coord.) **The handbook of international migration: the american experience**. USA: Russell Sage Foundation, 1999.
- 26 Dados elaborados pela Direção Nacional de Migrações do Ministério de Interior da Argentina. Cf. ARGENTINA. Dirección Nacional de Migraciones. **Estadísticas de radicaciones, período: año 2009**. Ministerio del Interior de Argentina, Buenos Aires, 2009. Disponível em: <<http://www.mininterior.gov.ar>>. Acesso em: 16 jul. 2010.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Conflito das papeleras: Corte da Haia deu razão ao Uruguai**. Disponível em: <<http://www.diplomatizando.blogspot.com/2010/04/2052-conflito-das-papeleras-corte-da.html>>. Acesso em: 1 ago. 2010.

ARGENTINA. Dirección Nacional de Migraciones. **Estadísticas de radicaciones, período: año 2009**. Ministerio del Interior de Argentina, Buenos Aires, 2009. Disponível em: <<http://www.mininterior.gov.ar>>. Acesso em: 16 jul. 2010.

BAENINGER, Rosana (Org.). **Imigração boliviana no Brasil**. Campinas, Nepo/Unicamp, Fapesp, CNPq, Unfpa, 2012.

BAUBÖCK, R. Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales. In: AUBARELL, Gemma; ZAPATA, Ricard (Coord.). **Inmigración y proceso de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global**. Barcelona: Icaria, 2004.

GUERRA, Sidney *et al.* Os desafios à integração regional no âmbito do Mercosul. **Revista de Direito da Unigranrio**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2009.

JIMÉNEZ, Martha Lucia Olivar. El Derecho del Mercosur y el Derecho Internacional: la lucha por la independencia. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Madri, n. 18, 2009.

MAGUID, Alicia. La migración internacional en el escenario del Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias. **Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)**, Buenos Aires, n. 57, 2005.

MERCOSUL. **Acordo de Isenção de Vistos entre os Estados Partes do Mercosul**, Florianópolis, 15 de dez. 2000. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2010.

MERCOSUL. **Acordo Sobre Regularização Migratória Interna dos Cidadãos do Mercosul**. Brasília, 5 dezembro de 2002. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria)>. Acesso em: 20 mar. 2013.

MERCOSUL. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul**. Brasília, 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria)>. Acesso em: 20 mar. 2013.

MERCOSUR. **Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur**, Buenos Aires, 18 de fev. 2002. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2010.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, de 26 março de 1991. Disponível em: <<http://www.Mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>. Acesso em: 28 jul. 2010.

JIMÉNEZ, Martha Lucia Olivar. El Derecho del Mercosur y el Derecho Internacional: la lucha por la independencia. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Madri, n. 18, 2009.

PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, 2006.

PEÑA, Félix. El Mercosur en el nuevo escenario internacional. **Diario El Cronista**, Argentina, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2008-12-03-mercosur-nuevo-escenario>>. Acesso em: 1 ago. 2010.

SASSEN, Saskia. **Una sociología de la globalización**. Buenos Aires: Katz Editores, 2007.

SERBIN, Andrés. ¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional. In: **Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Caracas: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), n. 7, 2009.

SOLANES CORELLA, Ángeles; CARDONA RUPERT, Maria Belén. **Protección de los datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Maastricht. **Jornal Oficial da União Europeia**, C 191, de 29 julho de 1992. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

ZOLBERG, A. R. Matters of State: theorizing immigration policy. In: HIRSCHMAN, C.; KASINITZ, P.; DeWIND, J. (Coord.) **The handbook of international migration: the american experience**, Russell Sage Foundation, USA, 1999.

Artigo recebido em: 10-12-2012

Aprovado em: 1-11-2013