

O ESTATUTO DA CIDADANIA DO MERCOSUL: ESTADO DA ARTE E PERSPECTIVAS NA AGENDA MIGRATÓRIA

*THE CITIZENSHIP STATUTE OF MERCOSUR: STATE OF THE
ART AND EXPECTATIONS ON THE MIGRATION AGENDA*

*Vitória Volcato da Costa*¹
UNISINOS

Resumo

A adoção do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL pelos Estados Partes, a princípio, como um Protocolo anexo ao Tratado de Assunção, está prevista para 26 de março de 2021. O Plano de Ação para sua implementação, de 2010, engloba os imigrantes com residência legal nos Estados Partes como cidadãos do MERCOSUL, estabelecendo medidas que promovem seus direitos humanos, pauta sobre a qual as atuais conjunturas políticas nacionais não têm se mostrado alinhadas. Assim, este artigo busca responder quais foram as alterações que o Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL trouxe na agenda migratória do bloco e quais as perspectivas após a adoção formal do Estatuto. O método de abordagem é o dedutivo e os métodos de procedimento são o histórico, normativo-descritivo e comparativo, através de revisão bibliográfica e análise documental. Os resultados obtidos demonstram que o Estatuto e seu Plano de Ação trazem avanços para os direitos humanos dos migrantes, mas as perspectivas para o futuro, após a adoção do Protocolo anexo ao Tratado de Assunção, são de avanços tímidos na agenda migratória, dada a ausência de coordenação, alinhamento político e respeito pelos direitos humanos dos migrantes no cenário recente dos Estados Partes.

Palavras-chave

MERCOSUL. Agenda Migratória. Estatuto da Cidadania. Direitos Humanos.

Abstract

The adoption of the Citizenship Statute of MERCOSUL by the Member States, as an additional Protocol to Treaty of Asuncion, it is expected in March 26th of 2021. The Action Plan for its implementation, of

¹ Mestra em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS) - Bolsista CAPES/PROEX. Pós-graduanda em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Assessora Técnica Regional de Incidência na Cáritas Brasileira. Professora e co-fundadora do Diverso - Educação em Direitos Humanos. Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Integração Regional da UNISINOS.

2010, includes the immigrants with legal residency at the Member States as citizens of MERCOSUR, establishing measures that promote their human rights, theme that the current national political scenarios hasn't demonstrated alignment. Therefore, this article pretends to respond which changes the Action Plan for the Implementation of the Citizenship Statute of MERCOSUR brought to the migration agenda of the bloc, and what are the perspectives after the formal adoption of the Statute. The approach method is the deductive, and the procedure methods are the historical, normative-descriptive and comparative, through bibliographical review and documental analysis. The results obtained demonstrated that the Statute and its Action Plan brought progress to migrant's human rights, but the perspectives for the future, after the adoption of the additional Protocol to Treaty of Asuncion, are of small advances on the migration agenda, since there is no coordination, political alignment and respect for migrant's human rights on the current scenarios of Member States.

Keywords

MERCOSUR. Migration Agenda. Citizenship Statute. Human Rights.

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidadania do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) surgiu a partir de um Plano de Ação, adotado pela Decisão nº 64/2010 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que deve ser concluído em 26 de março de 2021, quando o bloco complete 30 anos de existência. Este Estatuto consistirá na adoção de um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, tratado constitutivo do bloco, prevendo um conjunto de direitos fundamentais para os nacionais dos Estados Partes, assim como estabelecendo o conceito de cidadão do MERCOSUL, que fará parte do direito originário² do bloco.

No entanto, o Plano não trata somente da escrita e adoção deste Protocolo nomeado de “Estatuto da Cidadania do MERCOSUL”, mas também de um conjunto de ações que justamente têm o objetivo de implementar direitos dos cidadãos. Assim, os objetivos gerais do Plano são: a) a atuação de uma política de livre circulação de pessoas na região; b) a

² O direito originário do MERCOSUL é formado pelo Tratado de Assunção, de 1991, e seus protocolos adicionais, como o Protocolo de Ouro Preto sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL de 1994, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático de 1998, o Protocolo de Olivos sobre o Sistema de Solução de Controvérsias de 2002, e demais instrumentos que tratam da estrutura orgânica do bloco e da adesão de novos Estados Partes. Todo o direito originário do MERCOSUL é regido pelas normas de Direito Internacional Público, especialmente, pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

previsão de paridade de direitos civis, sociais, culturais e de iniciativa econômica de tais cidadãos; c) a igualdade de condições para o acesso ao trabalho, à saúde e à educação. Para tanto, a Decisão n° 64/2010 prevê uma série de medidas concretas a serem adotadas ao longo dos 10 anos destinados à implementação dos objetivos referidos no Plano. Estes últimos estão relacionados a diferentes assuntos, sendo que o tema migratório, transversal, é afetado por praticamente todos, como aqueles referentes à circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação e cooperação consular, trabalho e emprego, e educação.

O que se deve destacar, portanto, é que o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL e seu Plano de Ação estão totalmente alinhados com o objetivo de ampliação e fortalecimento da dimensão social e dos direitos humanos, no bloco. Ainda, trata-se de um passo importante rumo ao aprofundamento da integração regional, porquanto busca inserir a ideia de cidadania do MERCOSUL e maior igualdade de acesso a direitos no território dos Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai³).

Ao mesmo tempo, no ano de 2021, em vias de chegar a data marcada para a conclusão do Estatuto e das medidas do Plano de Ação, ainda não se sabe ao certo o que acontecerá. Isso porque, nos últimos anos, que marcaram o período de implementação do Plano, muitos avanços foram conquistados, mas também muitos desafios se fizeram presentes. Por exemplo, houve a chegada ao poder dos Estados Partes do MERCOSUL de líderes completamente desalinhados entre si politicamente, em especial na agenda social e de direitos humanos. Inclusive, líderes que não apoiavam ou não apoiam a integração regional, nem mesmo o multilateralismo. Do mesmo modo, os últimos anos foram marcados por eventos históricos que impuseram grandes desafios, como o intenso fluxo migratório proveniente da Venezuela e a pandemia de COVID-19.

Diante do referido cenário, indaga-se: Quais foram as alterações que o Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL trouxe na agenda migratória do bloco e quais as perspectivas

³ Cabe referir que a Venezuela também é Estado Parte do MERCOSUL, desde 2012, mas atualmente se encontra suspensa de sua participação nos órgãos decisórios do bloco, em razão da aplicação da pena de suspensão prevista no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático.

após a adoção do referido Estatuto, como Protocolo anexo ao Tratado de Assunção?

O que se vislumbra de antemão, é que muitas medidas em favor dos direitos humanos das pessoas migrantes já foram implementadas no âmbito do Plano de Ação, e podem, portanto, seguir ocorrendo com a adoção formal do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. No entanto, essas mudanças tendem a ser tímidas nos primeiros anos de vigência do Estatuto, em virtude das atuais lideranças dos Estados Partes, que vêm adotando medidas no tema migratório que, além de não serem respostas comuns e portanto regionais/do MERCOSUL (como em relação ao fluxo migratório proveniente da Venezuela⁴ e à gestão das fronteiras durante a pandemia de COVID-19⁵), também violam uma série de direitos humanos reconhecidos pelas normativas do bloco.

A fim de buscar uma resposta à questão referida, primeiramente, será apresentado, em linhas gerais, o estado da arte do tema migratório, no MERCOSUL, anterior à Decisão nº 64/2010, ou seja, anterior ao Plano de Ação, abrangendo, portanto, o período de 1991 a 2009. Após, será feita uma análise descritiva do Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL e dos objetivos e medidas nele contidos em relação ao tema migratório. Em seguida, serão verificadas quais medidas do Plano já foram, de fato, implementadas, a partir de 2010, e que ocasionaram alterações na agenda migratória do bloco. Por fim, será feita uma análise de como os Estados Partes do MERCOSUL têm lidado com o tema migratório nos últimos 5 anos (de 2015 a 2020 – durante a segunda metade do prazo para a implementação do Plano de

⁴ Para aprofundar o tema, ver: COSTA, Vitória Volcato da. **Direitos Humanos dos Imigrantes Venezuelanos no MERCOSUL**: a recepção adotada pelos Estados Partes, Belo Horizonte, Arraes Editores, 2020.

⁵ Para aprofundar o tema, ver: VIEIRA, Luciane Klein. Os Impactos da Covid-19 na Livre Circulação de Pessoas: O Caso do MERCOSUL. *In*: BRAGATO, Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (org.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**, Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, n. 16, São Leopoldo, Karywa, 2020. Disponível em: <https://editorakarywa.files.wordpress.com/2020/08/ebook-anuario-ppg-direito-2020.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

Ação), a fim de verificar quais são as perspectivas para 2021 e para os anos seguintes à aprovação do Estatuto da Cidadania.

Para viabilizar a pesquisa que se propõe, será adotado o método de abordagem dedutivo, bem como os métodos de procedimento histórico, normativo-descritivo e comparativo. As técnicas de pesquisa serão a revisão bibliográfica e a análise documental, numa perspectiva crítica e interdisciplinar.

2 O PANORAMA LEGAL DA MIGRAÇÃO NO MERCOSUL ANTERIOR À DECISÃO Nº 64/2010

O MERCOSUL foi criado em 1991, com o objetivo de formar um mercado comum, o que significa implementar a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais entre os Estados Partes. Nessa linha, a temática migratória está presente no âmbito da livre circulação de pessoas, pois essa consiste na liberdade dos nacionais dos Estados Partes de circular pelo território integrado. (ACCIOLY, 1996, p. 22) Tal objetivo é inserido no Tratado de Assunção, com um viés voltado a objetivos econômicos, de modo que a liberdade de circulação de pessoas é abordada como livre circulação de “fatores produtivos” (MERCOSUL, 1991).

Nesse sentido, as primeiras medidas adotadas no MERCOSUL, a respeito da temática migratória, se deram através da criação de subgrupos de trabalho: o Subgrupo de Trabalho nº 2 sobre Assuntos Aduaneiros e o Subgrupo de Trabalho nº 11 sobre Relações de Trabalho, Emprego e Seguridade Social. Em tais espaços, eram trabalhadas questões relacionadas a direitos trabalhistas, direitos previdenciários, controle fronteiriço, determinação da documentação necessária para o ingresso nos Estados, entre outros. (GARCÍA, 2012, p. 27).

Por sua vez, em 1997, foi firmada a primeira normativa do bloco a respeito do tema, o Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do MERCOSUL. Tal Acordo é integrante do direito derivado⁶ do bloco, *hard*

⁶ O direito derivado do MERCOSUL é aquele produzido pelos seus órgãos com capacidade decisória, e tais normas são reguladas por aquelas de direito originário do bloco. São os órgãos com capacidade decisória: Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo do Mercado Comum (GMC) e Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM).

law, e encontra-se vigente em todos os Estados Partes. O Acordo busca harmonizar os direitos previdenciários dos nacionais dos Estados Partes, bem como facilitar o acesso a tais direitos para aqueles que se encontram em situação migratória *intra* bloco⁷, determinando, por exemplo, a consideração do tempo de serviço desempenhado em mais de um Estado Parte, para fins de acesso aos benefícios da seguridade social. (MERCOSUL, 1997)

Ainda, em 1998, foi firmada a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, *soft law*, que busca a harmonização de princípios e direitos para os trabalhadores residentes nos Estados Partes.⁸ Nesse sentido, determina, em seu art. 4º, a igualdade de direitos e condições de trabalho dos trabalhadores migrantes e residentes fronteiriços, em relação aos nacionais dos Estados Partes. Registra-se que na Declaração, considera-se tanto os migrantes *intra* bloco, quanto *extra* bloco⁹. (MERCOSUL, 1998)

Apesar dos referidos avanços, a década seguinte apresentou conquistas ainda mais significativas para os direitos humanos das pessoas migrantes. Isso porque, a partir dos anos 2000, houve uma transição de poder nas lideranças dos Estados Partes, as quais tinham uma agenda mais preocupada com o desenvolvimento social da região, bem como com maior alinhamento político entre si. Ou seja, com uma maior preocupação por justiça social, o MERCOSUL avançou em temas que antes estavam marginalizados ou muito voltados para um viés econômico, como era o caso da temática migratória. Ao mesmo tempo, em razão do alinhamento político entre os Estados Partes, o esquema de integração pôde avançar significativamente, porquanto suas decisões demandam consenso¹⁰. (COSTA, 2020, p. 121-122)

⁷ Nacionais dos Estados Partes em situação migratória dentro do território de outro Estado Parte.

⁸ Para mais detalhes sobre o tema, ver: ERMIDA URIARTE, Oscar. “La Declaración Sociolaboral del Mercosur y su eficacia jurídica”. **Revista IUS ET VERITAS**, v, 13, n. 27, 2003, p. 247-258.

⁹ Nacionais de terceiros Estados, não integrantes do MERCOSUL, em situação migratória no território de um Estado Parte.

¹⁰ O MERCOSUL é um esquema de integração regional intergovernamental, o que significa que a ideia é de uma cooperação entre os Estados, na qual todos preservam a soberania estatal e adotam decisões por consenso (diferentemente daqueles que adotam a

Nesse sentido, logo no ano de 2000, foi firmada a Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio, que afirma o direito de solicitar refúgio na região, de forma que todos os Estados Partes devam respeitar tal direito, em conformidade com o disposto na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), no Protocolo Adicional de 1967 (Protocolo de 67) e na Declaração de Cartagena de 1984. (MERCOSUL, 2000)

Já em 2002, foi dado o passo mais importante no tema da livre circulação de pessoas no MERCOSUL, representado pela assinatura dos Acordos de Residência, que trazem uma abordagem diferente daquela presente no Tratado de Assunção. Neste momento, adotam-se medidas em relação à livre circulação de pessoas não somente em razão do objetivo de formar um mercado comum, mas também devido à alta mobilidade de pessoas existente na região (motivada por assimetrias econômicas e instabilidades políticas, características que marcam historicamente a zona), somada à ausência de políticas migratórias voltadas a uma perspectiva de direitos humanos e à ausência de articulação de uma política regional para as migrações. Tal cenário gerava uma situação de vulnerabilidade para esses imigrantes, os quais encontravam-se sem acesso a direitos básicos e sujeitos a diversas violações de direitos humanos. (VIEIRA, COSTA, 2019, p. 175-181)

Nesse sentido, o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile (que mais tarde contou com a adesão do Equador e do Peru), foram firmados com os seguintes objetivos: implementar uma política de livre circulação de pessoas, regularizar aqueles imigrantes em situação de irregularidade migratória e combater o tráfico de pessoas na região. (MERCOSUL, 2002a; MERCOSUL, 2002b)

Para alcançar tais desideratos, os Acordos de Residência estabelecem uma série de medidas para facilitar a regularização migratória dos nacionais dos referidos Estados, o que gerou impacto extremamente positivo nos direitos humanos dessas pessoas, a exemplo dos imigrantes

supranacionalidade, com cessão de soberania, como é o caso da União Europeia). (NEGRO, 2018, p. 47)

bolivianos no Brasil (COSTA *et al*, 2020). Isso porque a regularidade migratória é o primeiro passo para que uma pessoa migrante tenha acesso a direitos básicos. Sem ela, a pessoa é submetida a situações de exploração laboral, sexual, entre outras, e não consegue praticar os atos mais elementares da vida civil.

Assim, os Acordos de Residência estabeleceram a possibilidade de regularização, a partir da obtenção da autorização de residência, apenas com base na nacionalidade do solicitante, o que, por si só, já é uma facilidade, pois não se exigem vínculos prévios de trabalho ou estudo no Estado receptor. Ainda, os Acordos permitem que a pessoa se regularize mesmo já se encontrando no território do Estado receptor, independentemente do *status* migratório pelo qual ingressou e se encontra no momento, impedindo que o imigrante sofra penalidades tais como multa, deportação ou detenção. Por fim, se pode destacar que os Acordos permitem a utilização do documento de identidade nacional para fins de regularização, dispensando a necessidade de passaporte. (MERCOSUL, 2002a; MERCOSUL, 2002b)

Ato contínuo, foram igualmente adotadas diversas medidas que passaram a demonstrar claramente a perspectiva de direitos humanos adotada pelo MERCOSUL, no tema migratório, abrangendo também aos imigrantes de terceiros Estados. Nesse sentido, em 2003, foi criado o Foro Especializado Migratório (FEM), órgão do MERCOSUL responsável pelo desenvolvimento da política migratória da região, bem como pela harmonização das políticas migratórias nacionais dos Estados Partes. O FEM vem desde então desempenhando um importante papel, porquanto tem como funções realizar estudos na temática, propor normativas ao CMC, e ser um espaço de debates para a proposição e adoção de políticas migratórias comuns. (NICOLAO, 2015, p. 10-11)

Um dos resultados do trabalho desempenhado pelo FEM, foi a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios do MERCOSUL, firmada em 2004. A Declaração, *soft law*, estabelece desde já a perspectiva de direitos humanos para a política migratória regional, para migrantes *intra* e *extra* bloco. Assim, dispõe sobre o fortalecimento das medidas para facilitar a regularização migratória, destaca o direito à reunião familiar e o princípio

da não criminalização da migração, condena a xenofobia e as deportações em massa, etc. (MERCOSUL, 2004)

Por fim, também podem ser destacadas as seguintes normativas do MERCOSUL, adotadas no período 1991-2009: Protocolo de Integração Educacional, Revalidação de Diplomas Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico, de 1995; Protocolo de Integração Educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos países membros do MERCOSUL, de 1996; o Acordo sobre Dispensa de Tradução para Documentos Administrativos para efeito de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, de 2000; Declaração sobre Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Migrantes, de 2001; Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes no MERCOSUL, de 2004; Acordo sobre Gratuidade de Vistos para Estudantes e Docentes dos Estados Partes do MERCOSUL, de 2006; Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, de 2008. (COSTA, 2020, p. 124-134)

Com relação às estruturas institucionais, além do FEM, também foram criados o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), em 2009, e o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), em 2007, que são órgãos responsáveis pelo desenvolvimento das políticas regionais de direitos humanos e direitos sociais, respectivamente. (CANEPA, 2015, p. 164-166) Dentro de tais políticas, insere-se a pauta migratória, acerca dos direitos das pessoas migrantes, razão pela qual os referidos órgãos também se apresentam como espaços institucionais importantes para o avanço no tema.

3 O TEMA MIGRATÓRIO NO PLANO DE AÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADANIA DO MERCOSUL

Uma vez verificado o cenário pré-Plano de Ação, neste momento será abordada com mais detalhe a Decisão nº 64/2010, seus objetivos e medidas, a fim de verificar o impacto até então causado na pauta migratória, dentro do MERCOSUL.

Conforme já mencionado, a Decisão n° 64/2010 dispõe sobre o Plano de Ação para Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, que deve ser concluído até 26 de março de 2021, quando o bloco completa 30 anos. O Plano visa a adoção de um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, nomeado Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, prevendo um conjunto de direitos fundamentais, sem deixar de estabelecer o conceito de cidadão do MERCOSUL. Ao mesmo tempo, o Plano traça objetivos e medidas, a fim de concretizar diversos dos direitos dos cidadãos do MERCOSUL, que deverão estar previstos no Estatuto. (MERCOSUL, 2010)

Nesse sentido, vejam-se os 11 objetivos temáticos do Plano, com destaque para as respectivas medidas que tocam o tema que nos interessa:

1 Circulação de pessoas

1.1 Facilitação do trânsito e da circulação no espaço MERCOSUL.

1.2 Simplificação de trâmites, agilização de procedimentos de controle migratório, harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios. [...]

2 Fronteiras

2.1 Plena implementação e ampliação gradual das Áreas de Controle Integrado.

2.2 Revisão do Acordo de Recife e instrumentos correlatos.

2.3 Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. [...]

3 Identificação

3.1 Harmonização das informações para a emissão de documentos de identificação nos Estados Partes do MERCOSUL.

3.2 Inserção da denominação “MERCOSUL” nas cédulas de identidade nacionais. [...]

4 Documentação e cooperação consular

4.1 Ampliação dos casos de dispensa de tradução, consularização e legalização de documentos.

4.2 Ampliação dos mecanismos de cooperação consular. [...]

5 Trabalho e Emprego

5.1 Revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL. [...]

5.7 Desenvolvimento de plano regional em matéria de facilitação da circulação de trabalhadores. [...]

6 Previdência Social

6.1 Integração dos cadastros de informações previdenciárias e trabalhistas dos Estados Partes para fins de simplificação de trâmites, segurança das informações, formulação de políticas públicas e agilização de concessão de benefícios. [...]

7 Educação

7.1 Simplificação dos trâmites administrativos para efeitos de equivalência de estudos e títulos de ensino superior.

7.2 Aprofundamento do Sistema ARCU-SUL para a equivalência plena de cursos superiores no MERCOSUL.

7.3 Criação de um Acordo-Quadro de Mobilidade para a consolidação de um espaço de mobilidade (estudantes, professores e pesquisadores) e intercâmbios acadêmicos. [...]

8 Transporte

8.1 Criação de um sistema de consultas sobre informações veiculares acessível às autoridades competentes dos Estados Partes. [...]

9 Comunicações [...]

10 Defesa do consumidor [...]

11 Direitos políticos

11.1 Avaliar as condições para avançar progressivamente no estabelecimento de direitos políticos, de acordo com as legislações nacionais que regulamentem seu exercício, em favor dos cidadãos de um dos Estados Partes do MERCOSUL que residam em outro Estado Parte de que não sejam nacionais, incluindo a possibilidade de eleger parlamentares do MERCOSUL. (MERCOSUL, 2010)

Para viabilizar tais medidas, a Decisão nº 64/2010 prevê os respectivos foros competentes para executá-las. Nesse âmbito, o FEM encontra-se como um dos foros competentes para adotar medidas nos temas de circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação e cooperação consular. (MERCOSUL, 2010) Apesar disso, os foros designados para lidar com os demais temas, que abrangem direitos dos cidadãos do bloco, estão englobando também aqueles em situação migratória, como é o caso dos objetivos de previdência social, trabalho e emprego, bem como educação.

O acompanhamento em relação aos avanços do Plano vem sendo realizado nas reuniões ordinárias do CMC, através de uma apresentação das medidas tomadas a cada semestre do ano, que é feita pelo Grupo de Trabalho *Ad Hoc* da Comissão de Representantes Permanentes

do MERCOSUL (CRPM) (CMC, 2019, p. 3). Assim, através do acompanhamento das atas das reuniões do CMC, nas quais há um documento exclusivo que dispõe sobre o Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, vejam-se a seguir quais foram as medidas sobre o tema que nos ocupa.

Com relação ao objetivo vinculado às fronteiras, uma das medidas adotadas, por meio da Decisão nº 18/2014, foi o Acordo sobre Complementação ao “Acordo de Recife” em Matéria Migratória. Na ocasião, foram estabelecidos dois novos sistemas de controle migratório integrado entre os Estados, a fim de facilitar a circulação de pessoas. São eles: o Controle Integrado Simultâneo e o Controle Integrado por Reconhecimento Recíproco de Competências. No entanto, o Acordo ainda não entrou em vigência. (MERCOSUL, 2014).

Já no campo do trabalho e emprego, a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 1998, anteriormente citada, também foi revisada como parte do Plano de Ação, sendo firmada uma nova Declaração no ano de 2015. Nesta versão atualizada, a Declaração inclui diversos tópicos, como disposições sobre limitação da jornada de trabalho, remuneração, direito dos trabalhadores com deficiência, não discriminação, etc. No campo dos trabalhadores migrantes e residentes fronteiriços, além do direito de igualdade, é acrescentada a observância dos direitos contidos nos Acordos de Residência. Ainda,

Os Estados Partes comprometem-se, ademais, a desenvolver ações coordenadas no campo da legislação, das políticas laborais, das instituições migratórias e em outras áreas afins, com vistas a promover a livre circulação dos trabalhadores e a integração dos mercados de trabalho, de forma compatível e harmônica com o processo de integração regional. (MERCOSUL, 2015)

Até o momento, em reunião ordinária do CMC, no ano de 2019, foram apresentadas as primeiras Memórias Nacionais de Acompanhamento da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL. Em tal ocasião, Argentina e Brasil apresentaram retornos quanto à implementação dos artigos 11 a 15 da Declaração Sociolaboral de 2015, que versam sobre:

jornada de trabalho; descanso, férias e dias feriados; licenças; remuneração; proteção contra a demissão. (CMC, 2019, p. 27-28)

Em 2019, também foi firmado o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, através da Decisão nº 13/2019, que estabelece um tratamento diferenciado para as pessoas que vivem em zonas de fronteira no MERCOSUL, no que tange a questões econômicas, de trânsito, de regime de trabalho, de acesso a serviços de saúde, educação e cultura, etc. (CMC, 2020a, p. 3-4) Outros documentos decorrentes dos trabalhos do Plano de Ação, concluídos em 2019, foram o Acordo de Mecanismos de Intercâmbio de Informação Migratória; o Mecanismo de Cooperação Consular entre os Estados Partes do MERCOSUL e Associados; e o Plano Regional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Forçado e o Tráfico de Pessoas para fins de exploração do trabalho. (CMC, 2019)

Por fim, a última reunião do CMC - antes de chegar a data do aniversário de 30 anos do MERCOSUL - ocorreu em dezembro de 2020, cuja ata apresenta uma tabela contendo todas as normativas, anteriores ou adotadas durante o Plano de Ação, que possuem relação com as medidas traçadas nos 11 objetivos que deveriam ser implementados ao longo dos últimos 10 anos, bem como seu estado de vigência. (CMC, 2020b)

Nesta ocasião, foi apresentado o projeto de texto do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, que começou a ser redigido dentro das linhas temáticas do Plano, a partir do ano de 2019. O texto apresenta os direitos e benefícios dos cidadãos do MERCOSUL – considerados, para tais efeitos, tanto os nacionais dos Estados Partes, quanto os imigrantes com residência legal nestes. Ainda, os direitos apresentados englobam aqueles reconhecidos tanto nas normativas do MERCOSUL anteriores, quanto naquelas adotadas durante o Plano de Ação. Assim, selecionamos alguns dos direitos já constantes no texto do projeto apresentado no final de 2020, que tocam a temática migratória. (CMC, 2020b)

Em matéria de circulação de pessoas, os cidadãos do MERCOSUL possuem o direito de admissão, ingresso, trânsito e estabelecimento no território dos Estados Partes, este último conforme as regras previstas nos Acordos de Residência. Já em matéria de fronteiras, os cidadãos do MERCOSUL que trabalham nas chamadas Áreas de Controle Integrado de Fronteiras, contam com o direito à exceção de determinadas

restrições e impostos com relação ao uso de seus veículos de trabalho. (CMC, 2020b, p. 11-14)

No que tange à identificação, os cidadãos do MERCOSUL têm o direito de circular pelo território dos Estados Partes, portando seu documento de identificação pessoal nacional, dispensado o documento de viagem/passaporte. Ainda, também possuem o direito de ter reconhecido o seu documento de retorno nacional, em caso de furto, perda ou extravio de seu documento original. (CMC, 2020b, p. 16)

Especificamente em matéria de documentação e cooperação consular, todos os cidadãos do MERCOSUL possuem o direito à justiça gratuita, bem como de assistência jurídica gratuita¹¹, inclusive aqueles em situação migratória deverão ter acesso a tais direitos em condições de igualdade com os nacionais do Estado Parte no qual se encontram. Ainda, em relação aos trâmites migratórios que tenham relação com concessão de vistos, renovação de prazo de entrada ou concessão de residência, não será exigida dos cidadãos do bloco a tradução dos documentos básicos, sendo eles o passaporte, a identidade, as certidões de nascimento e casamento, e a certidão negativa de antecedentes criminais. (CMC, 2020b, p. 17)

Por fim, destaca-se que nos direitos relacionados a trabalho e emprego, há um tópico específico para estabelecer os direitos trabalhistas daqueles cidadãos em situação migratória *intra* bloco. Tais direitos derivam, sobretudo, da atualização da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, em 2015. (CMC, 2020b, p. 19)

4 A AGENDA MIGRATÓRIA ATUAL DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL: visões do âmbito interno

¹¹Direitos estabelecidos em 2000, pelo Acordo sobre o Benefício de Litigar sem Gastos e Assistência Jurisdicional Gratuita entre os Estados Partes do MERCOSUL, aprovado em Florianópolis. Para mais detalhes sobre o tema, ver: DE NARDI, Marcelo. “A garantia das despesas do processo como condição de acesso à justiça pelo não residente no Brasil”. In: SCOTTI, Luciana B.; VIEIRA, Luciane Klein (Dirs.) **El Derecho Internacional Privado del MERCOSUR en la práctica de los tribunales internos de los Estados Partes**, Asunción, Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, 2020, p. 407-423.

Após a apresentação do Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL e de algumas das mudanças propostas e implementadas na temática migratória, neste momento será analisado como os Estados Partes do MERCOSUL têm lidado com a migração nos últimos anos (de 2015 a 2020 – durante a segunda metade da vigência do Plano de Ação), a partir de suas políticas migratórias nacionais, a fim de verificar quais são as perspectivas para 2021 e para os anos seguintes à aprovação do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, nomeado Estatuto da Cidadania.

Nestes termos, cabe destacar que a Argentina, historicamente, é um país receptor de imigrantes na região, sobretudo para a cidade de Buenos Aires, sendo o Estado Parte do MERCOSUL que foi pioneiro nos avanços em relação à temática migratória. Isto porque foi o primeiro Estado a ratificar os Acordos de Residência do MERCOSUL, assinados em 2002. Ainda, em 2006, o país lançou o Programa Pátria Grande, que permitiu a regularização de milhares de imigrantes *intra* bloco, concedendo a autorização de residência com base na nacionalidade do solicitante, antes mesmo de os Acordos de Residência entrarem em vigência, em 2009. (GARCÍA, 2012, p. 83-84 e 98; MERCOSUL, 2002b)

Ainda, pode-se destacar que a Argentina foi um país sul-americano pioneiro na adoção de uma legislação migratória com uma perspectiva de direitos humanos. Em 2004, editou a Lei de Migrações nº 25.871, que reconhece o direito de migrar como um direito fundamental e inalienável, concedendo uma série de direitos em condição de igualdade com os cidadãos nacionais. Já com relação ao instituto do refúgio, além de ser signatária dos principais documentos internacionais do Direito Internacional dos Refugiados (Convenção de 51, Protocolo de 67 e Declaração de Cartagena), a Argentina conta com a Comisión Nacional para los Refugiados de la Argentina (CONARE Argentina), órgão responsável pelo processamento e decisão das solicitações de refúgio no país. (NICOLAO, 2019, p. 6-7; ARGENTINA, 2003)

Portanto, contar com uma estrutura normativa consolidada em relação aos direitos humanos das pessoas migrantes foi muito positivo para a recepção, a partir de meados de 2015, do fluxo migratório proveniente da Venezuela, na Argentina. Por exemplo, aplicam-se os Acordos de

Residência do MERCOSUL para os imigrantes venezuelanos no país, o que facilita, por si só, a regularização migratória. Outras medidas também foram adotadas em relação à regularização migratória e à integração local dos imigrantes venezuelanos na Argentina, porém, verifica-se que as iniciativas foram em sua maioria unilaterais, não contando com uma coordenação em relação aos demais Estados Partes do MERCOSUL. (COSTA, 2020, p. 78-83 e 104-106)

Nessa linha, é preciso destacar que, em 2015, assumiu a presidência da Argentina Mauricio Macri, tendo permanecido no cargo até o final do ano de 2019. A partir de então, foi instaurado um viés de segurança nacional na política migratória do país, indo na contramão da perspectiva de direitos humanos adotada desde o início do século XXI. Dessa forma, tanto o presidente Mauricio Macri, quanto outros políticos de sua aliança “*Cambiemos*”, inauguraram narrativas xenófobas, com propostas para dificultar o acesso a direitos das pessoas migrantes na Argentina. A título de exemplo, pode ser citado o Decreto de Necesidad y Urgencia nº 70/2017 (que aumenta as hipóteses de não concessão e de cancelamento das autorizações de residência e dificulta o direito de defesa, entre outras medidas), o fechamento do Programa de Abordagem Territorial (que visava a facilitação da regularização documental dos imigrantes), e a criação de centro de detenção para imigrantes “ilegais” (violando o princípio da não criminalização da migração). (FIGARI COSTA, PENCHASZADEH, 2017, p. 302-303; NICOLAO, 2019, p. 8-9)

Já em dezembro de 2019, assumiu a presidência da Argentina Alberto Fernández, de espectro político distinto de Mauricio Macri. Apesar de não se terem observado propostas concretas a respeito da temática migratória em sua campanha, a expectativa era de retomada do viés humanitário da política nesta seara, uma vez que Fernández é do Partido Peronista, o qual foi responsável, através de Cristina Kirchner, pela inauguração dessa perspectiva e por todos os avanços anteriormente mencionados na Argentina, na primeira década do século XXI.

A grosso modo, o que se pôde observar até o momento, foi a maneira como o novo governo argentino lidou com o tema migratório durante a pandemia de COVID-19, iniciada em 11 de março de 2020. Apesar de terem sido adotadas as medidas sanitárias necessárias para conter

a pandemia, de acordo com as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), essas não foram tomadas com a observância dos direitos humanos relacionados à mobilidade humana. Nesse sentido, a partir do Decreto nº 260/2020 e todos os subsequentes, desde 16 de março de 2020, a Argentina determinou o fechamento das fronteiras por quaisquer meios, para nacionais, estrangeiros com residência legal e estrangeiros sem residência legal. Com o Decreto nº 313/2020, a partir de abril de 2020 passou a ser permitido o retorno gradual de nacionais e estrangeiros com residência legal na Argentina. Porém, tais medidas geraram situações de vulnerabilidade daqueles impedidos de reingressar no país, e com isso foi violado o direito humano de toda pessoa retornar ao seu país de origem. Tal direito encontra-se previsto no art. 22.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no art. 13.2 da Declaração Universal de Direitos Humanos, ambas reafirmadas pelos Estados Partes do MERCOSUL no Protocolo de Assunção para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. (VIEIRA, 2020, p. 106; VIEIRA, COSTA, 2020b, p. 211 e 216).

No que tange ao Brasil, este também é historicamente um polo de atração de imigrantes, na região, apesar de já ter sido palco de expressiva emigração, por exemplo, pelos exílios políticos levados a cabo durante a ditadura militar. (VIEIRA, COSTA, 2019, p. 175-178) O país, do mesmo modo, é signatário dos principais documentos relacionados ao Direito Internacional dos Refugiados (Convenção de 51, Protocolo de 67 e Declaração de Cartagena), e em 1997 editou sua lei nacional do refúgio, a Lei nº 9.474, que instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE Brasil), responsável pela política de refúgio do país. (BRASIL, 1997)

No entanto, a legislação migratória brasileira somente adotou uma perspectiva de direitos humanos em 2017, com a aprovação da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração). Após muitos anos de pressão por parte de entidades da sociedade civil que trabalhavam em prol dos direitos humanos das pessoas migrantes, se deu início, no Congresso Nacional, à tramitação do projeto de lei que pretendia inaugurar a referida lei. A tramitação se deu entre 2013 e 2017 (VEDOVATO, 2018, p. 598-599) e, em razão da demora em sua aprovação, quando esta ocorreu, o Brasil já se encontrava em uma conjuntura política diversa daquela na qual os trâmites haviam iniciado. Na época, estava como presidente interino do Brasil, Michel Temer, que

assumiu após o *impeachment* de Dilma Rousseff. O presidente Michel Temer era de espectro político diverso de Dilma, cujo partido, através de Luís Inácio Lula da Silva, foi responsável pelo período de avanço nas pautas dos direitos humanos das pessoas migrantes no MERCOSUL, no início do século XXI. (CABALLERO SANTOS, 2014, p. 849-851)

Em razão disso, a nova Lei de Migração, quando sancionada por Michel Temer, sofreu diversos vetos a trechos importantes, com justificativas que iam contra a perspectiva de direitos humanos da lei e adotavam uma visão de securitização da migração. Do mesmo modo, em novembro de 2017, foi publicado o Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração e contém dispositivos que a violam, tendo sido elaborado sem a participação da sociedade civil e da comunidade acadêmica, ao contrário do que ocorreu quando da adoção da legislação migratória. (VIEIRA, COSTA, 2020a, p. 463-464)

Por sua vez, em 2019, assumiu a presidência do Brasil Jair Bolsonaro, o qual desde o período de campanha nas eleições de 2018, já adotava um discurso xenófobo e contrário aos direitos humanos das pessoas migrantes. Assim, durante o seu governo, que ainda está em curso, foram editados diversos atos infra legais violando a Lei de Migração, a Constituição Federal (CF/88) e tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. A título de exemplo, pode ser citada a Portaria nº 666/2019, que dispõe sobre impedimentos de ingresso, repatriação e deportação de imigrantes, trazendo violações, por exemplo, aos princípios da legalidade e da não criminalização da migração, entre outras. (BRASIL, 2019) Ainda, a Portaria nº 120/2020 e seguintes, que determinam o fechamento das fronteiras nacionais para estrangeiros durante a pandemia de COVID-19, violam o direito de solicitar refúgio, o princípio da não criminalização da migração e o princípio da não discriminação com base na nacionalidade, adotando tratamento discriminatório em relação aos nacionais da Venezuela que buscam migrar para o Brasil. (BRASIL, 2020)

O Paraguai, por sua vez, em relação ao instituto do refúgio, também é signatário da Convenção de 51, Protocolo de 67 e Declaração de Cartagena, contando com a Comisión Nacional para Refugiados del Paraguay (CONARE Paraguai). No entanto, o país possui a mesma legislação migratória desde 1996, a Lei de Migrações nº 978/96, a qual não

adota uma perspectiva de direitos humanos, deixando de prever a igualdade de direitos dos imigrantes em relação aos cidadãos nacionais, trazendo disposições que dificultam a obtenção da regularização migratória, entre outras questões. Inaugurando um horizonte mais positivo, em 2015, foi editado o Decreto nº 4.486, que instituiu a política nacional migratória do Paraguai, que sim adota uma perspectiva humanitária, ao contrário da Lei de Migrações, prevendo os princípios da não discriminação, o respeito à diversidade cultural, a integração social, o reconhecimento de direitos trabalhistas às pessoas migrantes, etc. (COSTA, 2020, p. 94; PARAGUAI, 2015)

Como se verifica, o Paraguai ainda necessita avançar em diversos aspectos no tema migratório, mas podem ser observados alguns tímidos avanços nos últimos 5 anos. No entanto, tais avanços não estão alinhados com uma estratégia regional ou de aprofundamento da livre circulação de pessoas no MERCOSUL. Por exemplo, em relação aos imigrantes venezuelanos, o Paraguai e o Brasil não aplicam os Acordos de Residência do MERCOSUL para fins de facilitar a regularização migratória. No entanto, enquanto o Brasil acabou editando normativas internas infra legais para suprir a necessidade de regularização dos venezuelanos, por exemplo, em um contexto de vulnerabilidade, as medidas do Paraguai ainda seguem menos benéficas do que aquelas previstas na normativa do MERCOSUL. (COSTA, 2020, p. 83-96)

Já em relação à pandemia de COVID-19, o Paraguai determinou o fechamento de suas fronteiras nacionais em 16 de março de 2020, por meio do Decreto nº 3.458, permitindo inicialmente o retorno de nacionais e residentes estrangeiros no país. No entanto, as fronteiras foram totalmente fechadas a partir de 24 de março de 2020, ocasionado a mesma violação do direito de retorno ao país de origem, anteriormente mencionada em relação à Argentina. Do mesmo modo, o Paraguai passou a não receber solicitações de refúgio durante o período de fechamento das fronteiras, violando tal direito, previsto na Convenção de 51, no Protocolo de 67 e na Declaração de Cartagena. (VIEIRA, 2020, p. 107; VIEIRA, COSTA, 2020b, p. 214)

Por fim, em relação ao Uruguai, o país também é signatário dos principais documentos do Direito Internacional dos Refugiados,

supramencionados, e conta com a Comisión de Refugiados del Uruguay (CORE Uruguay). Ainda, o país possui uma legislação migratória com perspectiva de direitos humanos, empregada desde 2008 por meio da Lei n° 18.250. A referida lei já dispõe, no seu art. 1°, que:

O Estado uruguaio reconhece como direito inalienável das pessoas migrantes e seus familiares sem prejuízo de sua situação migratória, o direito à migração, o direito à reunião familiar, ao devido processo e acesso à justiça, assim como a igualdade de direitos com os nacionais, sem distinção alguma por motivos de sexo, raça, cor, idioma, religião ou convicção, opinião política ou de outra índole, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, situação econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou qualquer outra condição. (URUGUAI, 2008, tradução nossa¹²)

Neste aspecto, verifica-se o avanço da legislação migratória uruguaia, em relação aos direitos humanos das pessoas migrantes. E em relação aos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, o Uruguai aplica os Acordos de Residência, inclusive para os nacionais da Venezuela. No entanto, foi além e editou a Lei n° 19.254/2014, que prevê hipótese de autorização de residência permanente direta para os cidadãos do MERCOSUL, com disposições ainda mais benéficas do que os Acordos de Residência, adotando o princípio *pro homine*. Cabe observar, ademais, que o país aplica tal lei aos imigrantes venezuelanos, demonstrando seu comprometimento com o aprofundamento da circulação de pessoas e da integração regional. (COSTA, 2020, p. 96-97)

Com relação à pandemia de COVID-19, o Uruguai editou uma série de decretos que estabeleceram o fechamento das fronteiras nacionais. No entanto, sempre foram sendo levantados casos de exceção importantes,

¹² No idioma original: “El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.”

que estão em consonância com os direitos humanos relacionados à mobilidade humana, como a permissão do direito dos nacionais e estrangeiros com residência legal de retornarem ao país de origem, a manutenção do direito de solicitar refúgio e do direito à reunião familiar, bem como a possibilidade de circulação dos residentes fronteiriços. (VIEIRA, 2020, p. 105; VIEIRA, COSTA, 2020b, p. 215)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar o Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, a fim de responder quais são as mudanças já implementadas por este na agenda migratória do bloco, bem como quais são as perspectivas para o futuro, após a adoção do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, a princípio em 26 de março de 2021, que formalizará o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.

Primeiramente, verificou-se que o referido Plano de Ação já promoveu uma série de mudanças positivas em relação aos direitos humanos das pessoas migrantes e ao aprofundamento da livre circulação de pessoas na agenda do MERCOSUL, uma vez que, dos 11 objetivos do Plano, quase todos englobam medidas na seara da mobilidade humana.

Nesse sentido, pode ser citado o Acordo sobre Complementação ao “Acordo de Recife” em Matéria Migratória, firmado em 2014, no âmbito do Plano de Ação, e que adota medidas para facilitar a circulação de pessoas no território dos Estados Partes, a partir de sistemas integrados de controle migratório. Outra medida, foi a adoção de uma versão atualizada da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, em 2015, que aprofunda as disposições acerca de ações coordenadas entre os Estados Partes, em relação aos direitos trabalhistas das pessoas migrantes.

Quanto às previsões para o futuro, ou seja, após a adoção formal do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, foi necessário centrar em dois pontos: primeiro, as reais propostas do Estatuto no tema migratório; segundo, a agenda e o tratamento do tema migratório em cada Estado Parte, na conjuntura política atual.

Com relação ao primeiro ponto, verificou-se que o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL irá propor um conceito de cidadão e dispor acerca de um conjunto de direitos fundamentais inerentes a tais pessoas. O grande destaque dado à qualificação mencionada se refere a que será considerado cidadão do MERCOSUL tanto os nacionais quanto os estrangeiros com residência legal nos Estados Partes, o que é extremamente benéfico para imigrantes *intra* e *extra* bloco.

Ainda, pode-se observar que, de acordo com a ata da última reunião do CMC, de dezembro de 2020, há diversos direitos fundamentais relacionados à livre circulação de pessoas e às migrações em geral, presentes na redação que está sendo conferida ao Estatuto. Assim, entre os direitos já previstos, os cidadãos do MERCOSUL possuem: direito de circulação, residência, justiça gratuita, assistência jurídica gratuita, direitos trabalhistas e de outra ordem em condições de igualdade com os cidadãos nacionais, etc.

Já em relação ao segundo ponto de análise - a política migratória nacional dos Estados Partes na conjuntura política atual -, o cenário não se mostra tão positivo. Isso porque os líderes atuais dos Estados Partes encontram-se em espectros políticos distintos, sobretudo Argentina e Brasil, com os Presidentes da República Alberto Fernández e Jair Bolsonaro. Tal cenário, por si só, já é prejudicial para quaisquer temas relacionados à integração regional.

Ainda, por causa dos líderes dos Estados Partes, nos últimos 5 anos, houve um retrocesso em relação aos direitos humanos das pessoas migrantes, especialmente no Brasil. No período analisado - 2015 a 2020 -, apesar da aprovação da nova Lei de Migração brasileira, que adota uma perspectiva de direitos humanos no tema migratório, a conjuntura política foi alterada e diversas violações a esses direitos passaram a ocorrer. Tais violações se deram, sobretudo, a partir de atos *infra* legais e de uma narrativa xenófoba por parte da Presidência da República desde a época das eleições presidenciais de 2018, demonstrando que a agenda não irá avançar positivamente nos próximos anos.

Ademais, destaca-se que as medidas adotadas por todos os Estados Partes face aos dois grandes desafios dos últimos anos - o fluxo migratório proveniente da Venezuela e a pandemia de COVID-19 - foram tomadas de maneira unilateral, sem coordenação regional. Em relação aos

imigrantes venezuelanos, a título de exemplo, Argentina e Uruguai aplicam os Acordos de Residência do MERCOSUL, entre outras medidas, considerando-os cidadãos do bloco. Já Brasil e Paraguai não o fizeram, buscando alternativas internas e unilaterais para promover a regularização migratória dos venezuelanos.

Em relação à pandemia de COVID-19, as fronteiras entre os Estados Partes do MERCOSUL foram fechadas, e cada país adotou seus próprios critérios de admissão e inadmissão de pessoas em seus territórios. Dos quatro Estados Partes, destaca-se que apenas o Uruguai observou a normativa internacional e do MERCOSUL, em relação aos direitos humanos das pessoas migrantes, enquanto os demais, em maior ou menor medida, violaram direitos como o de solicitar refúgio e o de retornar ao seu país de origem, e princípios como o da não criminalização da migração e o da não discriminação em razão da origem nacional.

Diante do cenário exposto, é possível concluir que a hipótese de pesquisa apresentada foi confirmada na sua integralidade, porquanto, de um lado, a adoção do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção – Estatuto da Cidadania do MERCOSUL - irá reafirmar direitos já constantes nas normativas do bloco e trazer novas disposições, que visam a uma maior efetivação dos direitos fundamentais dos nacionais e residentes dos Estados Partes; e de outro, a ausência de coordenação, alinhamento político e respeito pelos direitos humanos das pessoas migrantes no cenário recente dos Estados Partes poderá prejudicar avanços na integração regional, especificamente na agenda migratória.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **MERCOSUL & União Europeia**: estrutura jurídico-institucional, Curitiba, Juruá, 1996.

ARGENTINA. **Ley de Migraciones – 25.871, Decreto 616/2010**.

Buenos Aires, 17 dic. 2003/ 03 mayo 2010. Disponível em:

http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília D.F., 22 jul. 1997.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm.

Acesso em: 08 fev. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020**.

Brasília D.F., 2020.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt120-20-ccv.htm. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019**. Brasília D.F.: MJSP,

2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 08 fev. 2021.

CABALLERO SANTOS, Sergio. “La identidad en el MERCOSUR: Regionalismo y Nacionalismo”. **Foro Internacional**, Ciudad de Mexico, v.

LIV, n. 4 (218), p. 841-865, oct.- dic. 2014. Disponível em:

<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2217>.

Acesso em: 08 fev. 2021.

CANEPA, Martín. “Los Derechos Humanos en el Mercosur”. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Asunción, año 3,

n. 6, p. 161-177, agosto 2015. Disponível em:

<http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/145/pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC). **Anexo VI - LIV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común – Acta nº 1/2019**. Buenos Aires, 16 jul. 2019. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/73821_CMC_2019_ACTA01_ANE06_ES_InformeEstatutoCiudadan%C3%ADaME RCOSUR.pdf. Acesso em: 04 fev. 2021.

CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC). **Anexo VI – LVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común – Acta nº 01/2020**. [s. l.], 01 jul. 2020a. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/79710_CMC_2020_ACTA01_ANE06_DI04_ES_InformeSemestral-PA-ECM-junio2020.pdf. Acesso em: 04 fev. 2021.

CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC). **Anexo V – LVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común – Acta nº 2/2020**. [s. l.], 15 dez. 2020b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/82536_CMC_2020_ACTA02_ANE05_DI10_ES_Informe%20CRPM%20sobre%20E CM%20y%20proy%20Estatuto.pdf. Acesso em: 04 fev. 2021.

COSTA, Vitória Volcato da; AYZAMA, Alex Cabello; SQUEFF, Tatiana Cardoso; BORGES, Rosa Maria Zaia. “A Regularização de Bolivianos no Brasil como forma de Enfrentamento ao Trabalho Escravo”. *In*: ORLANDINI, Marcia Leonora. **Direito Internacional do Trabalho e Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil**, Curitiba, CRV, 2020. (No prelo).

COSTA, Vitória Volcato da. **Direitos Humanos dos Imigrantes Venezuelanos no MERCOSUL: a recepção adotada pelos Estados Partes**, Belo Horizonte, Arraes Editores, 2020.

DE NARDI, Marcelo. “A garantia das despesas do processo como condição de acesso à justiça pelo não residente no Brasil”. *In*: SCOTTI, Luciana B.; VIEIRA, Luciane Klein (Dirs.) **El Derecho Internacional Privado del MERCOSUR en la práctica de los tribunales internos de**

los Estados Partes, Asunción, Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, 2020.

ERMIDA URIARTE, Oscar. “La Declaración Sociolaboral del Mercosur y su eficacia jurídica”. **Revista IUS ET VERITAS**, v, 13, n. 27, 2003.

FIGARI COSTA, Nicolás B.; PENCHASZADEH, Ana Paula. “Protección Internacional e Integración Local en Argentina hoy. Contrastes entre los Programas de visados humanitarios y el Sistema de Asilo”. **Revista Jurídica de Buenos Aires**, Facultad de Derecho – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, año 42, n. 95, 2017.

GARCÍA, Lila Emilse. **Migración y derechos humanos: implicancias de la nueva política migratoria Argentina**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2012.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Acordo de Complementação ao “Acordo de Recife” em Matéria Migratória**. [s. l.], 16 dez. 2014. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/55715_DEC_018-2014_PT_Acdo%20Compl%20Acdo%20Recife%20Mat%20Migrat.pdf. Acesso em: 04 de fev. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Acordo Multilateral de Seguridad Social do MERCOSUL**. Montevideú, 15 dez. 1997. Disponível em: http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=XdcOFIqCvDYVPBvaoxgXIg==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=. Acesso em: 01 fev. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile**. Brasília D.F., 06 dez. 2002a. Disponível em:

http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=MpwQ6NSpfnr8aOgEY8re4Q==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=. Acesso em: 02 fev. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL.**

Brasília D.F.: MERCOSUL, 06 dez. 2002b. Disponível em:

http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=vS9YCmsb5ME0ka7tbsNj6Q%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3d. Acesso em: 02 fev. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios.** Santiago, 17 maio 2004.

Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1>. Acesso em: 02 de fev. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio.** Rio de Janeiro, 10 nov. 2000.

Disponível em:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/refugiados_sesion_especial_2008_presentation_adriana_alfonso_anexo_I.pdf. Acesso em: 02 fev. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.** Rio de Janeiro, 10 dez. 1998. Disponível em:

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/forumCorteSupremaNorma/forumCorteSupremaNorma_AP_75320.pdf. Acesso em: 02 fev. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL – Plano de Ação.** Foz do Iguaçu, 16 dez. 2010.

Disponível em:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36781_DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania-Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 04 fev. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL**. Brasília, 17 de jul. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015. Acesso em: 04 fev. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum**. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>. Acesso em: 01 fev. 2021.

NEGRO, Sandra C. **Derecho de la Integración**, Montevideo/Buenos Aires, BdeF, 2018.

NICOLAO, Julieta. “Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio”. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, [s. l.], p. 1-32, n. 29, 2015. Disponível em: <http://www.reei.org/index.php/revista/num29/notas/migraciones-agenda-mercosur-rol-argentina-foro-especializado-migratorio>. Acesso em: 02 fev. 2021.

NICOLAO, Julieta. “Los migrantes regionales en Bahía Blanca, Argentina: Desafíos en el acceso a derechos sociales”. **Estudios Fronterizos**, v. 20, e. 24, p. 1-25, 2019. Disponível em: https://digital.cic.gba.gob.ar/bitstream/handle/11746/9976/11746_9976.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 fev. 2021.

PARAGUAY. **Política Migratoria República del Paraguay**. Asunción, 27 nov. 2015. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.py/index.php/politica-migratoria>. Acesso em: 09 fev. 2021.

URUGUAY. **Ley nº 18.250 – Migración**. Montevideo, 6 ene. 2008.

Disponível em:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8549797.htm>.

Acesso em: 26 fev. 2021.

VEDOVATO, Luis Renato; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. “Os vetos à nova Lei de Migração brasileira. A interpretação como um passo necessário”. *In*: BAENINGER, Rosana *et al* (org.). **Migrações Sul-Sul**, 2 ed., Campinas, NEPO/UNICAMP, 2018.

VIEIRA, Luciane Klein; COSTA, Vitória Volcato da. “A opinião consultiva como ferramenta para a uniformização da interpretação e aplicação do Direito do MERCOSUL, na temática migratória”. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Asunción, año 7, n. 14, p. 172-197, 2019. Disponível em:

<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/360>. Acesso em: 02 fev. 2021.

VIEIRA, Luciane Klein; COSTA, Vitória Volcato da. “As Contribuições Técnicas do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL para a Implementação da Lei de Migração, no Brasil”. *In*: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luis Renato; BAENINGER, Rossana (org.). **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**, Campinas, NEPO/Unicamp, 2020a.

VIEIRA, Luciane Klein; COSTA, Vitória Volcato da. “Fechamento de Fronteiras, Circulação de Pessoas e COVID-19: o Dever de Proteção aos Direitos Humanos, no MERCOSUL”. *In*: PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; CALGARO, Cleide; ROCHA, Leonel Severo (org.). **COVID-19: Direitos Humanos e Educação**, Itajaí, UNIVALI, 2020b.

VIEIRA, Luciane Klein. “Os Impactos da Covid-19 na Livre Circulação de Pessoas: O Caso do MERCOSUL”. *In*: BRAGATO, Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (org.). **Constituição**,

Sistemas Sociais e Hermenêutica, Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, n. 16, São Leopoldo, Karywa, 2020. Disponível em:

<https://editorakarywa.files.wordpress.com/2020/08/ebook-anuario-ppg-direito-2020.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.