



SEÇÃO: DOSSIÊ “MIGRAÇÕES”

Análise da temática migratória no contexto de integração regional dos países do Mercosul

Analysis of the migration theme in the context of regional integration in the Mercosur countries

Caroline Todeschini¹

orcid.org/0000-0002-6777-2203
carolinetdsc@outlook.com

Recebido em: 1 jul. 2022.

Aprovado em: 6 nov. 2022.

Publicado em: 17 abr. 2023.

Resumo: O objetivo da presente pesquisa foi analisar se o Mercosul (Mercado Comum do Sul), enquanto iniciativa de integração regional na América do Sul, tem contemplado questões migratórias desde sua criação, em 1991, ou se prioriza a mobilidade de capitais e de bens e serviços. O presente estudo tem caráter qualitativo e descritivo e utiliza-se fundamentalmente do método bibliográfico, sendo a revisão teórica referente à questão migratória na teoria econômica e os resultados pautados na análise de protocolos, acordos e tratados do Mercosul. Conforme os documentos analisados, nas primeiras fases desde a criação do bloco, os temas relacionados a pessoas estiveram majoritariamente vinculados à educação, apenas recentemente dando maior ênfase a questões migratórias. Trinta anos após sua criação, os países do Mercosul ainda não conseguiram realizar plenamente o que se propuseram de início, que era fazer do bloco um mercado comum. Apesar das recentes iniciativas para resolução de problemas dentro da temática migratória, os resultados apontam que o Mercosul ainda carece de maior integração e sincronia ante a política de migração de seus países, buscando medidas inovadoras e não apenas reativas aos acontecimentos.

Palavras-chave: América do Sul. Integração econômica. Mercosul. Migração.

Abstract: The objective of this research was to analyze whether Mercosul (Southern Common Market), while a regional integration initiative in South America, has addressed migratory issues since its creation in 1991, or if it prioritizes the mobility of capital, goods and services. The present study has a qualitative and descriptive character and uses mainly the bibliographic method, being the theoretical review referring to the migratory issue in economic theory and the results based on the analysis of protocols, agreements and Mercosur treaties. According to the documents analyzed, in the first phases since the creation of the bloc, themes related to people were more focused on education, only recently giving more emphasis to migratory issues. Thirty years after its creation, countries from Mercosul had not yet managed to fully achieve its initial proposal, which was to establish a common market for the bloc. Despite recent initiatives to the resolution of issues within the migratory theme, results point that Mercosul still lacks bigger integration and synchrony in the face of its countries migration policies, seeking innovative measures and not only reactive to actions.

Keywords: South America. Economic integration. Mercosur. Migration.

Introdução

A migração de seres humanos entre diferentes territórios não é um fenômeno recente. Pelo contrário, acompanha a história da humanidade e permitiu a fixação da espécie em quase todas as partes do globo. Milênios após a povoação do território global, os seres humanos continuam a se deslocar.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil.

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (IOM 2009, 42), migração internacional é o movimento de "pessoas que deixam os seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país". A migração laboral, por sua vez, pode ser definida como pessoas que se movimentam entre diferentes Estados com o intuito de encontrar emprego.

Segundo Waldman (2018, 13), existem alguns motivos principais que levam as pessoas a migrarem de um país para outro: para se reunir com familiares que estão residindo em outros países; insatisfação com a situação de vida no país de origem; busca por oportunidades de trabalho e/ou de acesso a direitos fundamentais; aquisição de conhecimento e/ou contato com uma nova cultura; para garantir sua sobrevivência diante de perseguições (políticas, religiosas, raciais, de gênero etc.) ou para fugir de catástrofes. Para a autora, cada migrante possui seus próprios motivos, ainda que influenciado pelo contexto em que vive.

Dados de 2019 mostram que, naquele ano, haviam 272 milhões de migrantes internacionais em todo o mundo, cerca de 78% a mais que em 1990 (153 milhões) e quase o triplo do que havia em 1970 (84 milhões) (IOM 2019).

Classificando os países em quatro grupos de renda *per capita* (baixa, média baixa, média alta e alta), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) afirma que os trabalhadores migrantes estão concentrados em países de renda alta (67,9%) e média alta (18,6%), ao passo que 10,1% se encontram em países de renda média baixa e apenas 3,4% em países de baixa renda. A grande presença de trabalhadores migrantes em países de alta renda se reflete em sua participação no total de trabalhadores desses países, 18,5%, enquanto nos países de baixa renda sua participação fica em torno de 2% (ILO 2018).

Corroborando este cenário, de acordo com IOM (2019), o maior volume de migrantes reside na Ásia, na Europa e na América no Norte. Os menores volumes são registrados nas regiões menos desenvolvidas economicamente, como

África, América Latina e Caribe e Oceania. Contudo, todas as regiões apresentaram crescimento no número de residentes migrantes entre 2005 e 2019, o que indica que a migração internacional aumentou no período.

Em termos regionais, em 2020, a América do Sul apresentava um estoque de 10,9 milhões de imigrantes sendo os maiores valores encontrados na Argentina, Colômbia, Chile, Venezuela e Peru, respectivamente. Esse valor corresponde a mais do que o dobro do volume registrado trinta anos antes, em 1990, quando esta cifra era de 4,3 milhões de imigrantes, sendo os países mais representativos Argentina, Venezuela, Brasil, Paraguai e Chile, respectivamente (IOM, 2022).

As mudanças ocorridas no estoque de imigrantes internacionais desta região podem ter sido influenciadas por iniciativas de integração regional, haja vista que este período compreende a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco econômico atualmente composto por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, como Estados membros, e Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname como Estados associados (Mercosur 2022).

De acordo com Krugman e Obstfeld (2005), os movimentos de fatores de produção, incluindo a migração da mão de obra, são uma forma de integração internacional. Segundo os autores, embora exista semelhança econômica entre o comércio de bens e serviços e os movimentos de fatores, há diferenças fundamentais no contexto político, sendo estes últimos sujeitos a restrições maiores. As barreiras à imigração, por exemplo, são praticamente universais.

Tendo em vista o exposto, o objetivo da presente pesquisa é analisar se o Mercosul, enquanto iniciativa de integração regional na América do Sul, contempla questões migratórias ou se prioriza a mobilidade de capitais e bens e serviços.

O presente estudo tem caráter qualitativo e descritivo e utiliza-se fundamentalmente do método bibliográfico, sendo a revisão teórica referente à questão migratória na teoria econômica e os resultados pautados na análise de protocolos, acordos e tratados do Mercosul. O trabalho

possui mais três seções além desta introdução, sendo elas a apresentação de diferentes visões sobre a migração na teoria econômica, a análise dos documentos referentes ao Mercosul e, por fim, as considerações finais.

Migração e teoria econômica

Na segunda metade do século XX, a migração internacional se mostrou um fator de transformação social mundial e, ao que tudo indica, no século XXI sua importância crescerá ainda mais, tendo em vista o aumento de volume na mobilidade da população (Castles 2000).

Bauman (2017, 9) afirma que a migração em massa não é um fenômeno recente, haja vista que tem acompanhado a era moderna desde seus primórdios. Para o autor, esse movimento é consequência de um modo de vida moderno que produz pessoas não empregáveis, em razão do progresso econômico, ou não toleráveis, em função de agitações, conflitos e dissensões causados por transformações sociais e políticas e subsequentes lutas por poder.

Sasaki e Assis (2000) destacam que para autores clássicos, como Malthus, Marx, Durkheim e Weber, a migração era uma preocupação secundária, sendo tratada como uma consequência do processo de industrialização e urbanização das sociedades ao longo do desenvolvimento do capitalismo.

Walteros (2010) apresenta as explicações sobre migração internacional em diferentes escolas de pensamento econômico, afirmando que a verificação empírica de teorias sobre migração requer constante atualização, sofrendo influência de componentes de análise como países envolvidos, metodologia utilizada e período em análise.

Nas obras de Smith (1776 [1983]) e Malthus (1798 [1996]) é possível relacionar os movimentos migratórios com o desenvolvimento da produção por meio da livre mobilidade dos fatores, como parte da escolha do indivíduo no exercício de suas liberdades individuais, como motivação por diferenças salariais e como resultado do crescimento populacional e da busca por bem-estar.

Mill (1848 [1986]), por sua vez, compreendeu a

emigração como uma oportunidade de expansão do colonialismo. Já Hayek (1988 [1995]) sustenta a eliminação de fronteiras entre as nações em favor da produtividade, do comércio e da competição.

Estudos de cunho neoclássico sugerem que os trabalhadores calculam o valor das oportunidades de emprego disponíveis nos diferentes mercados e, ponderando os custos para fazer a mudança potencial, escolhem a opção que maximiza seus ganhos ao longo da vida (Borjas 2012).

De acordo com teorias dessa vertente, se a completa mobilidade dos fatores entre os países fosse possível, certamente o trabalho migraria em busca de salários melhores e o capital se deslocaria para onde seu retorno fosse maior. Esse processo acabaria por eliminar as diferenças nas dotações de fatores e, portanto, em suas remunerações relativas entre os países (Carvalho e Silva 2000).

Embora a movimentação internacional de trabalhadores possa melhorar a eficiência da economia global, ela muitas vezes é alvo de controles governamentais. Devido às interferências na distribuição de renda e postos de trabalho disponíveis, os governos costumam restringir a entrada de mão de obra migrante como uma forma de enfrentamento ao problema de desemprego (Maia 2001; Carbaugh 2004).

Além dos efeitos sobre os salários reais, outra controvérsia sobre migrantes diz respeito à possibilidade de usufruírem de recursos governamentais. A maior parte dos cálculos a longo prazo, porém, demonstram que, mesmo que os migrantes sejam menos produtivos que os trabalhadores num primeiro momento, seus filhos logo farão parte da força de trabalho nacional. Além disso, no intervalo de duas gerações, os migrantes se assemelham com outros cidadãos no que tange às obrigações fiscais (Carbaugh 2004).

Ademais, os imigrantes podem contribuir com a diversificação da economia na medida em que diferem dos cidadãos locais. A existência de diferentes aptidões e conhecimentos pode resultar em complementariedade entre imigrantes e nativos em vez de competitividade no mercado de trabalho (Carbaugh 2004).

A migração de trabalhadores qualificados, por sua vez, pode ser vista como benéfica para os países receptores, sendo muitas vezes facilitada, enquanto a de trabalhadores não qualificados tende a ser dificultada. Por parte dos países de origem, a emigração de trabalhadores qualificados pode prejudicar seu desenvolvimento devido à chamada fuga de cérebros (Carbaugh 2004).

No início do século XX a migração ganhou maior destaque nos debates acadêmicos devido ao deslocamento de pessoas da Europa para países do Novo Mundo, especialmente os Estados Unidos. Esses debates ganharam contornos polêmicos na esfera política que perduram ainda hoje, particularmente no que tange à constituição da sociedade (Sasaki e Assis 2000).

As autoras citam como obra pioneira nesse tema o livro *The Polish Peasant in Europe and America*, de Thomas e Znaniecki (1918), no qual os autores destacam que o processo de migração rompe os laços de solidariedade. Esse estudo foi retomado por teóricos da Escola de Chicago, que afirmavam que haveria uma completa assimilação estrutural e cultural dos migrantes dentro da sociedade americana. Na medida em que esse processo de assimilação não foi observado e, na prática, surgiram grupos étnicos distintos dentro da sociedade, críticas à Escola de Chicago indicavam a necessidade de reconhecer as diversidades oriundas dos processos de colonização e imperialismo que configuravam os movimentos migratórios (Sasaki e Assis 2000).

Nesse contexto, os estudos marxistas sobre o tema enfocaram a perspectiva dos migrantes enquanto exército de trabalhadores de reserva a partir da análise da contratação de mão de obra temporária em países europeus em meados do século XX. Não obstante a força de trabalho migrante fosse bem-vinda pelos empregadores a fim de baixar os salários, ela não era incentivada a permanecer nos países receptores após o término dos contratos, ficando, até mesmo, desprovida de direitos sociais (Sasaki e Assis 2000).

Diante de mudanças ocorridas no cenário migratório desde o final do século XX, estudos recentes sobre o tema têm advertido que a racionali-

dade econômica atribuída aos migrantes omite aspectos sociais que influenciam suas decisões, como a reciprocidade na interação social. Outras duas questões recentemente abordadas sobre o tema são as de que as decisões migratórias não são tomadas por agentes individuais, mas por unidades coletivas como famílias e domicílios, e que a mão de obra migrante seria complementar à nativa, não concorrendo com esta por postos de trabalho. Ademais, além dos aspectos econômicos, as redes sociais dos migrantes, como parentes e amigos que já residem em outro país, também exercem influência sobre a sua decisão (Sasaki e Assis 2016).

Cabe destacar que, de acordo com Marx (1867[2013]), a acumulação capitalista produz constantemente uma população trabalhadora adicional relativamente excedente, demasiada para as necessidades de valorização do capital e, portanto, supérflua. Esses trabalhadores excedentes são ao mesmo tempo causa e resultado da acumulação do capital. Marx (1867[2013]) os define ainda como condição necessária para a existência do modo de produção capitalista.

Para Martine (2005), a migração é consequência das desigualdades entre países e essas desigualdades são acentuadas pelo processo de globalização. Nesse contexto, o autor considera que os países desenvolvidos apresentam vantagens com relação às demais nações, especialmente no que tange ao poder de negociação e à existência de dívidas externas, e que esses benefícios são acentuados pelo mecanismo de mercado.

Avallone (2017) argumentou em seu estudo que o passado colonial de alguns países produz efeitos sobre a determinação da força de trabalho migrante, indicando que as relações "metrópole-colônia" transpuseram fronteiras geográficas e se apresentam como relações políticas e sociais.

Magalhães (2013) investigou e apresentou relações históricas entre a Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e a migração de trabalhadores, sob a perspectiva da teoria marxista da dependência. O autor afirma que a migração internacional é um elemento constituinte do capitalismo em escala

global, sendo suas características condicionadas pelas transformações na DIT.

Para o autor, o desenvolvimento do capitalismo no continente americano é marcado pelo fenômeno da dependência e este, por sua vez, incide sobre as condições de vida e de trabalho da população, engendrando historicamente um conjunto de fatores de expulsão desta força de trabalho rumo a outros países (Magalhães 2013).

Também com relação à migração de trabalhadores, Khiabany (2016) considera que a origem dos movimentos migratórios recentes está diretamente ligada à história, classes, capitalismo e imperialismo. Para o autor, a migração é um produto da desigualdade de renda no mundo, mas mais do que isso, é um elemento importante de como essa desigualdade é produzida, mantida e gerenciada.

Nesse sentido, Sasaki e Assis (2016) ressaltam que, além da pobreza, desemprego e superpopulação, os processos históricos que levam a essas condições e, conseqüentemente, à migração têm sido debatidos nos últimos anos, como a reorganização da economia mundial e a transformação do território em espaços transnacionais.

Martine (2005), por sua vez, afirma que políticas que partem do princípio de que a migração tem potencial para reduzir a pobreza têm maiores chances de serem exitosas em comparação com aquelas que se opõem à globalização e à migração.

O autor destaca que a migração tem um caráter multidimensional, abrangendo, além dos aspectos econômicos destacados pelas teorias sobre equalização de salários, aspectos políticos, culturais, sociais, ambientais e demográficos. Entre essas dimensões, é possível que ocorram tensões difíceis de serem solucionadas devido à desigualdade de forças entre os diferentes atores internacionais e à ausência de um governo em âmbito global.

Tendo em vista o exposto, nota-se que o tema da migração aparece como secundário na maior parte das teorias econômicas apresentadas. Os autores elaboram sobre crescimento econômico, funcionamento dos mercados ou mesmo luta de

classes, mas a migração de trabalhadores não protagoniza seus escritos, sendo tratada como consequência de fenômenos que influenciam a mobilidade de fatores de produção.

Na próxima seção serão analisados os tratados e convenções do Mercosul, bem como suas fases definidas de acordo com as políticas econômicas vigentes, a fim de identificar se também no bloco regional a migração deixou de protagonizar as iniciativas de integração entre países.

Migração e integração econômica: o caso do Mercosul

A América Latina aderiu à ideia de integração regional econômica, ainda que com propósitos protecionistas propostos pela Cepal (Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe), com intenção de estimular a industrialização para substituir importações. Assim, em 1960 foi criada a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio). Posteriormente, a ALALC foi sucedida pela ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), em 1980, e pelo Mercosul (Mercado Comum do Sul), em 1991 (Tratado de Assunção) (Carvalho e Silva 2000).

O Mercosul, como o nome indica, surgiu com a pretensão de se tornar um mercado comum, mas até o momento aproxima-se mais da categoria de união aduaneira, embora também não adote políticas externas uniformes em sua totalidade, o que seria necessário para esta classificação (Carvalho e Silva 2000).

Conforme apresentado por Mallmann e Marques (2013, 76), no período que precedeu a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, predominava um modelo estruturalista intervencionista nos governos da Argentina e do Brasil. Todavia, a reaproximação destes países e a inclusão do Paraguai e do Uruguai em um projeto regional, conferiu ao bloco características de um regionalismo aberto. Nesse contexto, a Cepal considerava que esta postura ia além de resultados comerciais, abrangendo integração com equidade e redução de assimetrias regionais.

Contudo, as autoras apontam que nos primeiros anos de existência o bloco voltou-se quase

exclusivamente para assuntos comerciais. A fase inicial do Mercosul (1991-1997) foi marcada pelo fim da Guerra Fria, consolidação de democracias na América Latina e consenso liberal, coincidindo com planos nacionais de estabilização econômica, como o Plano Real, no Brasil, e o Plano Cavallo, na Argentina (Mallmann e Marques 2013, 77).

Corroborando, Vicente (2015) considera que o período entre março de 1991 e janeiro de 1999 caracterizou uma fase neoliberal do Mercosul, findada devido à crise asiática instaurada a partir de 1997 e com consequências para diversos países, especialmente os emergentes.

Segundo o autor, anteriormente a este período vigoravam as políticas de *welfare state*, porém, "neste período os governos dos países que compunham o Mercosul se orientaram pela adoção de políticas de matriz neoliberal e pelos preceitos do Consenso de Washington, lançados em novembro de 1989" (Vicente 2015, 140).

A segunda fase do Mercosul (1998-2002) foi marcada por crise econômica em seus países, mas também foi um período de avanços em questões trabalhistas e sociais para o bloco. Juntamente com a ascensão de lideranças com pautas ligadas a estas questões, o intervencionismo se justificou devido ao baixo crescimento econômico dos países no período (Mallmann e Marques 2013).

Vicente (2015) considera que essa segunda fase do Mercosul foi de crise e transição e se estendeu entre os anos 1999 e 2003. Neste período, começaram a ser sentidos os resultados das políticas neoliberais e aumentou a oposição a este modelo de gestão. Nesse contexto, cresceu mundialmente a mobilização em prol de questões sociais. No Mercosul, a integração regional passou

por uma crise face à instabilidade econômica vigente na região.

Em 2003, inicia-se o que Vicente (2015) considera como terceira e atual fase do Mercosul e se caracteriza pela convergência de iniciativas que favoreceram a integração do bloco. Essas iniciativas foram tanto de cunho econômico como político e social e encabeçadas por lideranças de centro-esquerda que ascenderam ao poder na região neste período, além do ingresso de Venezuela, Bolívia e Equador como novos membros do bloco. Foi durante esta fase que ocorreu também a criação do BRICS (agrupamento informal de economias emergentes constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e a forte entrada da China no âmbito econômico da América do Sul.

Corroborando, Mallmann e Marques (2013) afirmam que o período entre os anos 2003 e 2008 pode ser considerado como uma terceira fase do Mercosul, caracterizada pela recuperação econômica dos países no pós-crise e uma maior sincronia das políticas fiscal e cambial entre eles. Nessa fase também são adotadas políticas de cunho desenvolvimentista, o que era favorecido pela retomada do comércio internacional. Esse período de bonança, porém, teria terminado com a crise financeira internacional de 2008.

Tendo em vista o histórico de protocolos, acordos e tratados do Mercosul, a Tabela 1 apresenta a divisão por assunto e por ano dos documentos. Em alguns anos analisados, um mesmo documento tratou de mais de um assunto e, portanto, contabilizou a contagem de ambos. Por esse motivo, a soma do número de documentos por assunto nem sempre se iguala ao total de documentos no ano.

TABELA 1 – Número de tratados do Mercosul por ano e por assunto do documento

Ano	Pessoas	Bens/serviços	Investimentos	Outros	Total no período
1991	-	-	-	2	2
1992	1	1	-	-	1
1993	-	-	-	-	0
1994	1	-	2	4	7
1995	2	1	-	1	4

1996	3	1	-	4	8
1997	3	2	-	1	5
Subtotal	10	5	2	12	27
1998	3	4	-	1	8
1999	2	2	2	3	7
2000	3	1	-	2	6
2001	-	1	1	1	2
2002	11	3	-	5	17
Subtotal	19	11	3	12	40
2003	2	1	-	1	4
2004	4	5	-	5	14
2005	5	3	-	4	12
2006	2	1	-	5	8
2007	1	2	1	3	6
2008	5	3	-	-	8
2009	1	1	1	1	3
2010	1	4	-	4	9
2011	1	1	-	1	3
2012	-	-	-	-	0
2013	-	-	-	-	0
2014	2	2	-	-	4
2015	2	1	-	1	4
2016	-	-	-	-	0
2017	1	1	1	3	6
2018	1	1	-	2	4
2019	1	4	-	6	11
2020	-	-	-	-	0
2021	-	1	-	1	1
Subtotal	29	31	3	36	97
Total por assunto	58	47	8	60	-
Total de documentos	-	-	-	-	164

Fonte: Resultados da pesquisa com informações de MRE/PY (2021).

No grupo "Pessoas" foram considerados os documentos que tratavam dos seguintes assuntos: Cooperação e assistência jurisdicional em matérias civis, comerciais, trabalhistas e administrativas; Educação; Integração cultural; Extradicação; Supressão de vistos; Migração; Jurisdição, cooperação e assistência jurisdicional em matérias civis, comerciais, trabalhistas e administrativas; Migração, regularização da migração; Migração, residência; Regularização da migração, migração; Visto, migração; Tráfico ilícito de migrantes, migração; Transferência de

pessoas enviadas; Direitos humanos; Segurança social; Turismo, migração; Vistos; Documentos de viagem, migração; Proteção de crianças, meninas e adolescentes; Acordos de sede, direitos humanos; Documentos de viagem.

No que tange a "Bens/serviços", foram contabilizados documentos que versam sobre: Cooperação e assistência jurisdicional em matérias civis, comerciais, trabalhistas e administrativas; Propriedade intelectual; Defesa de competição; Serviços; Designs industriais; Arbitragem (comercial); Investimentos, comércio; Comércio;

Cooperação econômica, cooperação financeira, cooperação técnica; Jurisdição, cooperação e assistência jurisdicional em matérias civis, comerciais, trabalhistas e administrativas; Comércio de preferências, comércio; Econômico; Comércio, cooperação econômica; Comércio, consultas políticas, investimentos; Comércio, cooperação técnica, consultas políticas; Contratos internacionais de consumo; Comunicação.

"Investimentos; Investimentos, comércio; Cooperação econômica, cooperação financeira, cooperação técnica; Comércio, consultas políticas, investimentos" foram os assuntos que contabilizaram em "Investimentos". O grupo "Outros" foi composto por documentos fora do escopo de análise desta pesquisa, majoritariamente de cunho político e/ou jurídico.²

Tendo em vista as informações da Tabela 1, percebe-se que na fase 1 do Mercosul (1991 a 1997) a maior parte dos documentos concentrou-se no grupo "Outros", corroborando os autores que afirmam que esta fase foi constitutiva do bloco, apesar de 1993 não ter apresentado nenhum documento assinado. Porém, neste período também se destaca o número de documentos sobre "Pessoas", indicando que este tema também constava na agenda de negociações. A partir de MRE/PY (2021), constata-se que dos 10 documentos considerados neste grupo para este período, sete versaram sobre educação.

Considerando uma segunda fase do Mercosul entre os anos 1998 e 2002, nota-se o crescimento do número total de tratados, acordos e protocolos. Enquanto a primeira fase apresentou uma média de 3,85 documentos por ano, a segunda fase mais que dobrou essa estimativa para oito por ano.

Ao encontro das afirmações de Mallmann e Marques (2013) e Vicente (2015), esta fase foi de maior integração e com mais atenção às questões

sociais, sendo o grupo "Pessoas" o expoente desta fase com 19 documentos. Em MRE/PY (2021) é possível constatar que, neste grupo e para este período, sete documentos foram relacionados à educação e sete a questões migratórias.

A terceira fase do Mercosul (2003 a 2021) apresentou uma redução na média de documentos por ano e a perda de protagonismo do grupo "Pessoas" em relação ao total. Nesta fase sobressaíram-se o grupo "Outros" e "Bens e serviços", indicando uma maior integração econômica.

Todavia, o grupo "Pessoas" também teve número considerável de documentos, dessa vez predominando as questões migratórias (16 documentos) em detrimento do tema educação (sete documentos), de acordo com as informações de MRE/PY (2021). Essa inversão pode ser representativa do protagonismo que assuntos migratórios apresentam nas últimas décadas, muitas vezes envolvendo crises de refugiados.

Esses números corroboram as análises de que esta foi uma fase de sincronia entre os países do Mercosul, apesar das crises econômicas ocorridas no período. Nesta fase também se constata que os anos 2012, 2013, 2016 e 2020 não tiveram nenhum tratado, acordo ou protocolo assinado. A ausência de documentos assinados no ano de 2020 e apenas um no ano de 2021 provavelmente se justifica pela pandemia de Sars-Cov-2, vírus causador da COVID-19, que estagnou grande parte das atividades econômicas e trânsito de pessoas entre países.

Neste contexto, cabe destacar o trabalho de Baeninger e Mesquita (2016), que afirmam que desde a primeira década do século XXI as fronteiras na América Latina vêm sendo redesenhadas em seus contornos migratórios históricos, revelando-se áreas de passagem para fluxos migratórios transnacionais.

Os autores também ressaltam que o aprofun-

² Constitutivo; Resolução de disputas; Jurisdição internacional em matérias contratuais; Código personalizado; Medidas de precaução; Estrutura institucional do Mercosul; Cooperação técnica; Assistência jurídica mútua em matérias penal; Responsabilidade civil; Defesa do consumidor; Contratos de sede; Compromisso democrático; Restituição do veículo; Troca de informações sobre veículos automóveis e condutores; Assistência mútua; Meio ambiente; Jurisdição, contrato de transporte internacional, transporte; Contratos públicos; Segurança regional; Constitutivo, parlamento do Mercosul; Energia; Adesão ao Mercosul; Biocombustíveis, energia; Mecanismo de consulta política; Acordos sede, instituto social; Acordos de sede, parlamento do Mercosul; Equipes conjuntas de investigação; Ordem de detenção (garantia de arresto); Inquéritos políticos; Armas; Seguro; Ativos perdidos; Assinatura digital; Consular; Cooperação policial; Locais de fronteira.

damento das relações bi e multilaterais entre países da América do Sul neste período intensificou os fluxos migratórios destes países não apenas em direção às fronteiras, mas também aos centros regionais que costumam atrair a força de trabalho, como São Paulo, no Brasil, e Buenos Aires, na Argentina (Baeninger e Mesquita, 2016).

A importância em volume e em diversidade dos movimentos internos ao Mercosul têm favorecido uma reestruturação positiva, tanto dos aspectos econômicos como dos culturais e sociais. Todavia, esses ganhos podem ser comprometidos quando os migrantes não conseguem regularizar sua situação no país de destino e/ou quando, mesmo regularizados, ficam à margem dos direitos concedidos aos cidadãos nacionais (Baeninger e Mesquita 2016).

Mesmo migrantes em situações semelhantes, como, por exemplo, portadores de diploma de ensino superior, podem receber oportunidades de trabalho distintas de acordo com sua nacionalidade, perpetuando desigualdades que são observadas em escala internacional entre seus países de origem (Baeninger e Mesquita 2016).

Nicolao (2015) lembra que, em 2002, a assinatura do Acordo de Residência estabeleceu regras comuns para o processamento de residência dentro do Mercosul, iniciando uma política migratória diferenciada entre os cidadãos regionais e os não regionais. Em 2010, o Plano de Ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul visou preencher conteúdos com o reconhecimento progressivo dos direitos em diferentes esferas, sob a condição de cidadão do Mercosul.

Todavia, a autora destaca que ainda existem dificuldades com relação a este tema que dificultam a regionalização da política migratória. Nesse sentido, cita a dominação da lógica nacional sobre a regional e a assimetria das políticas migratórias entre países membros e países associados. Ademais, cada país envolvido atribui um grau diferente de prioridade sobre o tema em sua agenda pública, além de apresentarem perfis migratórios diversos (Nicolao 2015).

Na conclusão de Nicolao (2015), o Fórum Especializado em Migração do Mercosul e Estados

Associados (FEM), criado em 2003, converteu-se mais em um espaço de debate de metodologias para implementação dos compromissos firmados do que em um fórum inovador em termos de políticas migratórias regionais.

Nesse mesmo contexto, não obstante os resultados encontrados neste trabalho indicarem uma maior atenção a questões migratórias no Mercosul nos últimos anos, cabe destacar que Menezes (2011) chama atenção para a inexistência de uma política regional de refugiados visando harmonizar o direito e as práticas internas de integração local e de reassentamento, o que já tem resultado em políticas individuais de restrição.

Portanto, os resultados evidenciam um equilíbrio entre os documentos referentes aos setores de capital ("Bens e serviços" e "Investimentos"), de pessoas e jurídico/político ("Outros") nos 30 anos de Mercosul analisados, diferenciando sua importância de acordo com a fase do bloco em questão.

Contudo, percebe-se que no que tange pessoas, a educação foi prioritária desde a concepção do bloco, visando regulamentar o intercâmbio de conhecimento e de profissionais na região, o que pode ser encarado como favorável também aos interesses do capital. É quando se inicia um período de recepção de imigrantes forçados na região que a pauta migratória ganha maior destaque, indicando, portanto, medidas mais reativas do que proativas no assunto.

Considerações finais

Não obstante a farta disponibilidade de análises empíricas, percebe-se que o tema da migração ainda é pouco explorado dentro da teoria econômica e que comumente esse tema é tratado como secundário ou então como resultado de escolhas racionais e maximizadoras de bem-estar por parte dos trabalhadores.

Esse raciocínio vigora em teorias neoclássicas, que regeram a primeira fase do Mercosul e, também, parte das políticas nacionais de seus países membros. Contudo, com as crises que ocorreram nas últimas duas décadas, notou-se que as questões migratórias são mais complexas

do que um modelo de resolução matemática.

Essa mudança de percepção refletiu-se na fase 2 do Mercosul, onde observou-se um maior número de documentos tratando sobre pessoas. Dentro deste grupo, a reversão ocorrida entre temas de educação e migração na terceira fase do bloco elucida que as questões migratórias vêm ganhando espaço no debate político regional, ainda que de forma impositiva e emergencial, não obstante a América Latina configurar entre os últimos destinos de migrantes internacionais.

O papel de colônia exercido pelos países da América do Sul em séculos passados é uma das principais causas de seu subdesenvolvimento e expulsão de trabalhadores para regiões mais desenvolvidas. Iniciativas de integração regional se mostram necessárias ao alcance do desenvolvimento econômico local, mas, mais do que isso, para a manutenção do povo sul-americano em seu território.

Trinta anos após sua criação, os países do Mercosul ainda não conseguiram realizar plenamente o que se propuseram de início, que era fazer do bloco um mercado comum. Apesar das recentes iniciativas para resolução de problemas dentro da temática migratória, os resultados apontam que o Mercosul ainda carece de maior integração e sincronia ante a política de migração de seus países, buscando medidas inovadoras e não apenas reativas aos acontecimentos.

Iniciativas individuais de seus países membros apontam que o bloco tem condições de melhorar este cenário regionalmente e impedir que seus cidadãos engrossem as filas de migrantes forçados a buscar melhores condições de vida e trabalho nos países desenvolvidos.

Referências

- Avallone, Gennaro. 2017. "Migraciones y relaciones de poder en la agricultura global contemporánea: entre actualidad y ruptura de la herencia colonial." *Relaciones Internacionales* 36: 73-92.
- Baeninger, Rosana, e Romeu Bonk Mesquita. 2016. "Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina." *Revista Transporte y Territorio* 15: 146-63.
- Bauman, Zygmunt. 2017. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Borjas, George. 2012. *Economia do trabalho*. 5. ed. Porto Alegre: AMGH.
- Carbaugh, Robert. 2004. *Economia internacional*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Carvalho, Maria Auxiliadora de, e Cesar Roberto Leite da Silva. 2000. *Economia internacional*. São Paulo: Saraiva.
- Castles, Stephen. 2000. "Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales." *Revista internacional de ciencias sociales* 165: 17-32.
- Hayek, F. A. 1995. *A arrogância fatal: os erros do socialismo*. Porto Alegre: Ortiz. Publicada pela primeira vez em 1988.
- IOM. 2009. *Glossário sobre Migração. Direito Internacional da Migração - nº 22. Organização Internacional para as Migrações*. Genebra: IOM.
- IOM. 2019. *World Migration Report 2020. International Organization for Migration*. Genebra: IOM.
- IOM. 2022. "Migration Data Portal." Acessado em 4 nov. 2022. https://www.migrationdataportal.org/international-data?t=2020&i-stock_abs_&m=2&sm49=5.
- ILO. 2018. *ILO global estimates on international migrant workers: results and methodology*. 2. ed. Genebra: International Labour Office.
- Khiabany, Gholam. 2016. "Refugee crisis, imperialism and pitiless wars on the poor." *Media, Culture & Society*. 38 (5): 755-62.
- Krugman, Paul Robin, e Maurice Obstfeld. 2005. *Economia internacional: teoria e política*. 6. ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley.
- Magalhães, Luís Felipe Aires. 2013. "Migração internacional e dependência na Divisão Internacional do Trabalho: um estudo da região sul de Santa Catarina." Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- Maia, Jayme de Mariz. 2001. *Economia internacional e comércio exterior*. 7. ed. São Paulo: Atlas.
- Mallmann, Maria Izabel, e Tereza Cristina Schneider Marques. 2013. "Leituras do Mercosul: diferentes percepções acerca do bloco." *Século XXI* 4 (2): 73-88.
- Malthus, Thomas Robert. 1996. *Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática: ensaio sobre a população*. São Paulo: Nova Cultural. Publicada pela primeira vez em 1798.
- Martine, George. 2005. "A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21." *São Paulo em perspectiva* 19 (3): 3-22.
- Marx, Karl. 2013. *O capital: crítica da economia política. Livro I - O processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo. Publicada pela primeira vez em 1867.
- Menezes, Fabiano Lourenço de. 2011. "O panorama da proteção dos refugiados na América Latina." In *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*, organizado por André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues, e Guilherme Assis de Almeida, 93-109. São Paulo: Editora CL-A Cultural.

Mercosur. 2022. "Países do Mercosul". Acessado em 7 jan. 2022. <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercopol/#:-:text=Os%20Estados%20Partes%20fundadores%20do.o%20Paraguai%20e%20o%20Uruguai>.

MRE/PY. 2021. "Ministerio de Relaciones Exteriores – Republica del Paraguay." Normativas Mercosur. Acessado em 15 dez. 2021. https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx.

Mill, John Stuart. 1986. *Princípios da economia política: com algumas de suas aplicações políticas*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural. Publicada pela primeira vez em 1848.

Nicolao, Julieta. 2015. "Las migraciones en la agenda del Mercosur - El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 29: 1-32.

Sasaki, Elisa Massae, e Gláucia de Oliveira Assis. 2000. "Teorias das migrações internacionais". In *Anais do XII Encontro Nacional da ABEP*. Caxambu: ABEP.

Smith, Adam. 1983. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural. Publicada pela primeira vez em 1776.

Thomas, William. Isaac, e Florian Znaniecki. 1918. *The Polish Peasant in Europe and America*. Chicago: University of Illinois Press.

Vicente, Francisco Jorge. 2015. "Dimensão social em processos de integração regional: aspectos teóricos e o caso do Mercosul". Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Waldman, Tatiana Chang. 2018. *Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo. Módulo 1*. Brasília: DPU/OIM.

Walteros, Jaime Alberto Gómez. 2010. "La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual." *Semestre Económico* 13 (26): 81-100.

Caroline Todeschini

Mestra em Economia pela Universidade Estadual de Maringá, em Maringá, PR, Brasil; bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, em Francisco Beltrão, PR, Brasil; especialista em Ciência Política pela Unicesumar EaD, PR, Brasil. Doutoranda em Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, RS, Brasil e bolsista Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

Os textos deste artigo foram revisados pela Poá Comunicação e submetidos para validação da autora antes da publicação.