



A LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES MIGRANTES NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE DAS NORMATIVAS INSTITUCIONALIZADAS PELO CONSELHO DE MERCADO COMUM E O GRUPO MERCADO COMUM(1991-2019)

Edvaldo Elias Silva Júnior¹
edvaldoesjr@gmail.com

Saira Aguiar Rocha¹
saira.aguiar.rocha@gmail.com

Thalita Franciely de Melo Silva²
thalita.fmelo@gmail.com

Resumo: As migrações laborais se constituem como um elemento importante na agenda dos Estados, especialmente, por acarretarem mudanças econômicas, demográficas, políticas e sociais. Discussões sobre a livre circulação de trabalhadores têm demonstrado a profundidade da dimensão social do processo de regionalização desse a partir da implementação de uma política migratória firmada em acordos bilaterais e regionais e sub-regionais. Desse modo, a presente pesquisa objetiva analisar as resoluções institucionalizadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC), assim como as decisões e recomendações emitidas pelo Conselho de Mercado Comum (CMC), entre 1991 — ano fundacional — até 2019, no que tange à livre circulação de trabalhadores migrantes. Salienta-se que. Quanto à metodologia utilizada, a pesquisa é do tipo exploratória e de abordagem qualitativa. Ademais, foram coletadas todas as normativas emitidas e disponibilizadas pelo GMC e CMC. Como resultado, observou-se que as resoluções e decisões institucionalizadas, bem como as recomendações evidenciam os anseios do bloco, isto é, alcançar o mercado comum, que dentre outros objetivos representa a máxima expressão do direito de circulação. Conclui-se, portanto, que as normativas já regularizadas colocam no cerne do debate o direito do indivíduo à livre circulação e, conseqüentemente, à efetivação das liberdades econômicas.

Palavras-chaves: Mercosul, livre circulação, trabalhadores.

Abstract

Labor migrations constitute an important element in the agenda of States, especially because they bring about economic, demographic, political and social changes. Discussions on the free movement of workers have demonstrated the depth of the social dimension of the process of regionalization of this process, starting from the implementation of a migration policy established in bilateral, regional and sub-regional agreements. Thus, the present research aims to analyze the resolutions institutionalized by the Common Market Group (GMC), as well as the decisions and recommendations issued by the Common Market Council (CMC), between 1991 - foundational year - until 2019, with regard to free movement of migrant workers. It is noted that. As for the methodology used, the research is exploratory and has a qualitative approach. Furthermore, all regulations issued and made available by the GMC and CMC were collected. As a result, it was observed that the institutionalized resolutions and decisions, as well as the recommendations, highlight the aspirations of the bloc, that is, to reach the common market, which among other objectives represents the maximum expression of the right of movement. It is concluded, therefore, that the regulations already regularized place at the heart of the debate the individual's right to free movement and, consequently, to the realization of economic freedoms.

Keywords: Mercosur, free movement, workers.

¹Discente do curso de Relações Internacionais pelo Centro Universitário Estácio do Recife.

²Docente curso de Relações Internacionais pelo Centro Universitário Estácio do Recife.



Introdução

As migrações internacionais são um fenômeno global multifacetado que está crescendo em extensão e complexidade. Dados da Organização Internacional para as Migrações (2020) estimam que havia cerca de 281 milhões de migrantes internacionais no mundo em 2020, o que equivale a 3,6 por cento da população global.

Nesse cenário, as migrações laborais têm se constituído como uma importante força motriz do processo de globalização que tem afetado os Estados, uma vez que implica em processos complexos de governança, proteção de trabalhadores migrantes, desenvolvimento econômico e cooperação internacional. Dados da Organização Internacional do Trabalho (2021) revelam que o número de trabalhadores migrantes internacionais aumentou para 169 milhões, o que representa uma alta de 3% desde 2017.

Adhikari (2006) afirma que as migrações laborais não são debatidas apenas no plano bilateral, mas também no plano regional, como ocorre no Mercosul. Por isso, uma abordagem holística entre os Estados-Partes do bloco se faz necessária para que políticas em comum possam ser efetivadas. Ademais, importa salientar que, conforme Vichich (2005), as relações econômicas e sociais que emergem da vontade política para constituir um mercado comum pressupõe a expansão das economias nacionais.

A partir do exposto, a presente pesquisa objetiva analisar as resoluções institucionalizadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC), assim como as decisões e recomendações emitidas pelo Conselho de Mercado Comum (CMC), entre 1991 — ano fundacional — até 2019, no que tange à livre circulação de trabalhadores migrantes. É válido acrescentar que o Mercosul nasceu com um forte componente econômico, tendo posteriormente, incorporado “variáveis sociais”, com a inclusão de temas como educação, direitos humanos, migrações internacionais, entre outros (IPPDH, 2016).



Metodologia

No que tange à metodologia, a presente pesquisa caracteriza-se por ser exploratória, que segundo Gerhardt e Silveira (2009), tem a finalidade de proporcionar maior familiaridade com o problema. Quanto aos procedimentos técnicos, realizou-se um estudo bibliográfico com o intuito de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o objeto de análise em questão. Segundo Gil (1994), uma das vantagens desse procedimento é que permite ao investigador a cobertura de uma ampla gama de fenômenos mais do que se poderia pesquisar diretamente. Além disso, foram coletadas todas as normativas emitidas e disponibilizadas pelo GMC e CMC.

Sob o ponto de vista da abordagem qualitativa do problema, buscou-se recorrer a uma interpretação da realidade a fim de dar significado aos fatos observados. Oliveira (2013) ressalta que esse tipo de pesquisa pode ser considerada um processo de reflexão, utilizando métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo no seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação.

Resultados

As Teorias das Migrações para a compressão da mobilidade laboral

As migrações internacionais compreendem um fator importante no mundo contemporâneo, especialmente por acarretar em transformações econômicas, demográficas, políticas e sociais (CASTLES, 2005). Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009), esse fenômeno significa o deslocamento de indivíduos que deixam os seus países de origem ou de residência habitual em direção a outros países, de forma permanente ou temporária.

Inicialmente, cabe salientar que não há uma única teoria amplamente aceita pelos cientistas sociais quanto ao fenômeno migratório, especialmente a laboral. Em virtude disso, é fundamental um debate interdisciplinar, que considere as influências dos mais diversos campos, como a Sociologia, a Ciência Política, o Direito, a Economia, a Demografia, a Geografia, a Psicologia e os Estudos Culturais (BRETTEL; HOLLIFIED, 2000).

Desse modo, importa salientar as contribuições da economia para o desenvolvimento de perspectivas teóricas no estudo das Teorias das Migrações. Tais perspectivas visam, de modo abrangente, explicar as migrações no contexto econômico e social do país receptor, a saber: a Teoria *Push-Pull*, a Teoria Econômica Neoclássica e a Teoria da Nova Economia das Migrações.



O primeiro estudo sistemático dentro da Teoria das Migrações foi o de Ernst Georg Ravenstein (1885), que se ocupou em criar um conjunto de princípios acerca dos motivos que levam as pessoas a migrarem. Para o autor, o que importa é maximizar as vantagens e reduzir os desconfortos. Assim, o homem é condicionado a fazer escolhas racionais devido à determinadas pressões, que são os fatores de atração - *push* (vantagens da vida urbana e qualidade de vida) ou repulsão - *pull* (estagnação das zonas rurais, altos preços em alimentos básicos, baixas remunerações e problemas de segurança pública).

O conjunto de princípios trazidos por Ravenstein (1885) explicam que: os migrantes deslocam-se principalmente em distâncias curtas e aqueles que viajam distâncias mais longas vão para os grandes centros de indústria e comércio; a maior parte da migração é de áreas agrícolas para industriais; as grandes cidades crescem mais em virtude da migração do que por aumento natural; a migração aumenta com o desenvolvimento da indústria, do comércio e do transporte; cada fluxo migratório produz um contra-fluxo; as mulheres migram mais do que os homens, pelo menos em distâncias mais curtas; os homens são percentualmente mais dominantes em termos de migração internacional; e as principais causas da migração são econômicas.

Para Castro (2011), esse conjunto de princípios têm forte influência não somente da Economia, ao destacar as motivações laborais para o deslocamento, mas também das abordagens territoriais da Geografia, ao discutir a relação entre os espaços rurais e urbanos. Vale destacar que as análises de Ravenstein foram desenvolvidas no contexto europeu há mais de cem anos, e muitos críticos atuais preferem salientar essa diferença de tempo e espaço. Por outro lado, suas contribuições são vistas como aberturas empíricas para o entendimento das migrações em todo o mundo, apesar de, em geral, não representarem veementemente a estrutura e os motivos das migrações atuais.

Everett Lee (1966) introduziu novos elementos à abordagem de Ravenstein (1885), ao pressupor um conjunto de variáveis associados à área de origem e um conjunto de fatores relacionados à área de destino, bem como um conjunto de variáveis intervenientes e motivos de ordem pessoal que levam o indivíduo a migrar. Para Lee (1966), a migração é um processo seletivo e os mesmos fatores podem influenciar diferentes pessoas de forma distinta.

Outra teoria que trouxe importantes contribuições para a Teoria das Migrações foi a Neoclássica ao explicitar os motivos que levam os indivíduos a deixarem seu país de origem (SJAASTAD, 1962; TODARO, 1969). Esta teoria se fundamenta nas ideias de Adam Smith ao argumentar que as pessoas agem como atores racionais e escolhem migrar com base em cálculos claros e exatos de custo-benefício.



Para Nolasco (2016), a Teoria Neoclássica possui duas abordagens: a microestrutural e a macroestrutural. Na primeira, os indivíduos decidem racionalmente migrar porque o cálculo do custo-benefício os leva a esperar um retorno final positivo, geralmente monetário. Na segunda, a teoria postula que os países no qual a relação trabalho-capital é elevada, o equilíbrio pode ser prevaletido ao adotar baixos salários. Por outro lado, nos países em que a relação citada acima é reduzida, salários mais altos podem ser estimulados.

Nesse sentido, em ambos os casos, os migrantes laborais devem se preparar financeiramente e intelectualmente para uma mudança de espaço, bem como pela não garantia de que os seus objetivos serão alcançados. Castles e Miller (2009, p. 23) afirmam que “parece absurdo tratar os migrantes como atores individuais no mercado, que teriam informação completa sobre suas opções e liberdade para fazer escolhas racionais”. Por isso, é necessário uma análise cautelosa e detalhada, levando em conta todas as variáveis relacionadas com o processo migratório.

É válido mencionar, ainda, a Teoria da Nova Economia das Migrações que aborda a unidade familiar como principal agente durante todo o curso migratório. A decisão em migrar já não se baseia somente nos motivos de atração e repulsão do mercado de trabalho, mas também em um encadeamento de fatores distintos, como em relação à unidade familiar, à casa e, em âmbito maior, à sua comunidade (DURAND; LUSSI, 2015)

Para a Teoria da Nova Economia das Migrações, o indivíduo racional tende sempre a maximizar suas satisfações. Entretanto, é preciso analisar as estruturas de preferências, seus desejos, seu orçamento, entre outros (PRADO, 1996). Ademais, a ação dos indivíduos deve ser pautada pela minimização do risco econômico. A lógica de designação de bens das seções familiares atuará na diversificação dos recursos disponíveis, sendo o trabalho seu principal recurso. Assim, no âmbito familiar, alguns integrantes migram para conseguir emprego fora de seu país, gerando a possibilidade de um novo fluxo de renda para toda a unidade familiar mediante transferências monetárias.

Nesse contexto, a Teoria da Nova Economia das Migrações traz o conceito de privação relativa como um sentimento de insatisfação que surge quando o indivíduo se sente privado de algo que entende ter por direito, isto é, algo que se percebe que outros indivíduos ou grupos possuem (SANTOS *et al.*, 2010). Com base nisso, é possível afirmar que:

[...] domicílios tenderão a enviar seus membros para locais onde o retorno potencial do movimento migratório seja grande o suficiente para que possa alterar a posição relativa do domicílio na escala de distribuição de renda e onde o risco de substituição do grupo de referência seja o menor possível (SANTOS *et al.*, 2010, p. 8-9).



Desta forma, a família possui um papel importante como rede social e grupo, visto que as informações passadas por entes familiares, que já são migrantes, sobre o local desejado para migração geram maiores expectativas e facilitam o movimento migratório (SANTOS *et al.*, 2010). Como visto, é possível compreender os motivos que levam os indevidos a saírem de seus locais de origem por motivos a partir de diversas teorias de abordagem econômica. No caso da América do Sul, cabe ainda entender de maneira cautelosa as possíveis e os diferentes desdobramentos do processo migratório, em termos laborais, oriundos das normativas institucionalizadas no âmbito do Mercosul.

Os antecedentes e o surgimento do Mercosul

Para compreender a dinâmica da migração laboral na América do Sul, é necessário, inicialmente, explanar sobre os antecedentes históricos que desencadearam, em 1991, a criação do Mercado Comum do Sul. Segundo Seitenfus (1992), foi somente após a Segunda Guerra Mundial, marcada pela desestabilização das economias europeias e da ascensão dos Estados Unidos da América, que os países da América Latina passaram a buscar formas de alavancarem as suas economias por meio da industrialização.

Nesse cenário, as tentativas de integração econômica na região remontam à criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), estabelecida por meio da resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, que objetivava, primeiramente, refletir sobre os problemas econômicos decorrentes da guerra a fim de elevar o nível de atividade econômica na região (AMARAL JÚNIOR, 2000).

A década de 1950 foi marcada por tentativas de aproximação econômica entre os países da região, especialmente da América do Sul, “que concebiam a integração regional como uma estratégia, tanto para ampliar a cooperação entre os países, quanto para promover o maior desenvolvimento” (SANTOS, 2009, p. 372). Como exemplo disso, a Argentina tentou revitalizar, em 1953, o Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) a fim de estabelecer um programa de cooperação como alternativa à polaridade da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética.

A gênese do Mercosul, por vezes, é associada à criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, pelo Tratado de Montevideu. A ALALC englobava a participação de todos os países da América do Sul (exceto as Guianas) e o México, objetivando, em um prazo de doze anos, instituir uma zona de livre comércio para intensificar as trocas econômicas entre os países participantes (AMARAL JÚNIOR, 2000). Entretanto, o modelo de industrialização baseado na substituição de importações e a falta de coordenação política foram um dos principais entraves ao processo de integração.



A ALALC foi substituída, em 1980, pela Associação Latino-Americana de Integração e não determinou prazos fixos, mas objetivou, de forma gradual e progressiva, um Mercado Comum Latino-americano estimulado pela adoção de acordos preferenciais de tarifas. Ademais, o cenário de redemocratização na Argentina e no Brasil, ocorrido nesse período, levou “à superação da histórica rivalidade que dificultava a integração política e econômica dessas grandes nações latino-americanas” (SOARES FILHO, 2009, p. 24). Desse modo, foi possível a assinatura da Declaração do Iguazu, em 1985, do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE), em 1986, e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988.

O mercado comum entre Brasil e Argentina deveria ter iniciado em 1998, contudo foi substituído por uma nova estrutura que diminuiu os prazos iniciais à metade e uma cobertura total do universo tarifário. Essa estrutura foi preconizada na Ata de Buenos Aires, assinada em julho de 1990, e registrada, em seguida, na Aladi como Acordo de Complementação Econômica n. 14 (ACE-14).

Sobre isso, Cervo (2008) afirma que a origem e a evolução do Mercosul possui um lastro histórico denominado de relações em eixo, no qual duas potências regionais (Argentina e Brasil) decidem unir seu destino por uma boa causa. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado em março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O objetivo inicial centrava-se no estabelecimento de um programa de liberalização comercial para formar uma área de livre-comércio.

Esse objetivo inicial encontra-se presente no artigo 1º do Tratado de Assunção de 1991, ao trazer os propósitos, princípios e instrumentos necessários para a formação de um mercado comum. Ademais, reflete o entendimento de que era o momento da região projetar-se estrategicamente no mundo após as consequências, nos campos políticos e econômicos, oriundas da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria.

No ano de 1994, o Mercosul consagrou um novo marco na sua história, com a assinatura do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto). Para Mercadante *et al.* (2007), esse protocolo desmistifica questões já agregadas ao bloco desde sua fundação, uma vez que reafirma o caráter intergovernamental dos seus órgãos, estipulando suas funções e o peso das decisões tomadas pelos Estados-Partes.



O Protocolo de Ouro Preto celebra uma nova fase de consolidação do Mercosul, ao instituir que o bloco, conforme art. 34, terá personalidade jurídica de Direito Internacional. Desse modo, poderá, a partir de então, firmar tratados e acordos com outros Estados e organismos internacionais. Segundo o seu artigo 1º, a estrutura institucional do Mercosul contará com os seguintes órgãos: I - O Conselho do Mercado comum (CMC); II - O Grupo Mercado Comum (GMC); III - A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); IV - A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); VI - A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Cabe destacar que os três primeiros possuem capacidade decisória e de natureza intergovernamental.

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do bloco, constituído pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministro da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados-Partes, que concerne à coordenação política do processo de integração mercosulino. Além disso, conforme seção I, art. 3 do Protocolo de Ouro Preto, visa garantir que os propósitos do Tratado de Assunção sejam cumpridos, bem como lograr a constituição final do mercado comum.

Segundo Mercadante *et al.* (2007), o Grupo Mercado Comum é o agente impulsionador do processo de integração, tendo como compromisso fazer com que as decisões do Conselho sejam cumpridas, adotando medidas que contribuam para o avanço do bloco. O órgão é formado por 8 membros, sendo metade titular e a outra metade alternada, dentre eles devem integrar, necessariamente, representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia e Bancos Centrais. No entanto, o grupo será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores de cada Estado Parte (Protocolo de Ouro Preto, Seção II, art. 11).

A Comissão de Comércio do Mercosul é encarregado de auxiliar o GMC, além de colocar em prática os instrumentos de política comercial decididos pelos Estados-Partes para a eficiência da união aduaneira. Ademais, deve observar e atualizar os tópicos relacionados às políticas comerciais, com o comércio dentro do grupo e com outros países externos. Por outro lado, a Comissão Parlamentar Conjunta é órgão representativo dos parlamentos no Mercosul. Foi substituído pelo Parlamento do Mercosul a partir do dia 7 de maio de 2007, obtendo autonomia, mas não poder decisório próprio.

O Foro Consultivo Econômico-Social, de acordo com o artigo 28, seção V, do Protocolo de Ouro Preto, é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais, dispondo da função meramente consultiva, não deliberante, de emitir pareceres por meio das recomendações do GMC, submetendo-se, portanto, ao Regime Interno do GMC para homologação. Por fim, a Secretaria Administrativa do Mercosul é órgão que desempenha a função de apoio operacional, sendo encarregado de prestar serviços aos demais órgãos do bloco mercosulino.



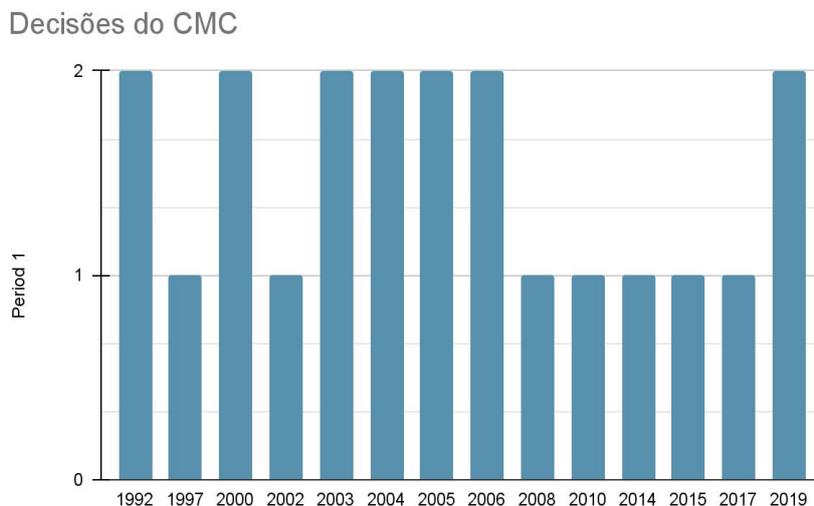
Isto posto, salienta-se que a compreensão da estrutura institucional do Mercosul é de fundamental importância para análise do objeto proposto nesta pesquisa – as resoluções institucionizadas pelo GMC, assim como as decisões e recomendações emitidas pelo CMC, entre 1991 até 2019, no que tange à livre circulação de trabalhadores migrantes.

As normativas sobre a livre circulação de trabalhadores migrantes no Mercosul

O impacto das normativas que se referem à livre circulação de trabalhadores migrantes no contexto sul-americano é de extrema notoriedade dada a crescente migração voluntária entre os países. Decerto que venezuelanos, bolivianos ou peruanos que migram para o Brasil, por exemplo, podem sofrer influência externa para migrarem, como subnutrição ou instabilidade política — algo que, claramente, não seria uma migração voluntária (ZETTER, 2012). Contudo, também observa-se cidadãos que, apesar de terem dificuldades econômicas, migram de maneira voluntária para a melhoria de vida em outro país.

No que concerne ao Conselho do Mercado Comum, as normas – denominadas de Decisões – são de aplicação obrigatória nos Estados-Partes. Desde 1991 até 2019, com um pouco mais de 1.000 (mil) normativas emitidas, somente 21 (vinte e uma) decisões abordaram a livre circulação de trabalhadores migrantes no bloco.

Gráfico 1 – Decisões do Conselho do Mercado Comum



Fonte: Normativas do Mercosul, 2020.
Disponível em: [<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>]



A primeira decisão expressa sobre o tema, foi emitida em 1992, correspondendo a nº 5, por meio do Protocolo de *Las Lenãs*, que visava a aprovação do “Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa”. O objetivo dessa decisão foi permitir aos cidadãos e residentes permanentes o acesso à Justiça dos Estados-Partes em igualdade de condições, simplificando as tramitações jurisdicionais.

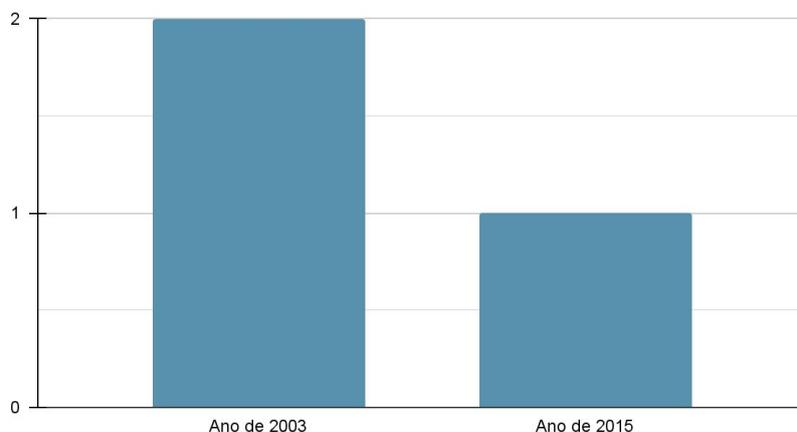
Ao decorrer das próximas 11 (onze) normativas dos anos seguintes, os temas das decisões em matéria de migração laboral se centraram em: medidas para evitar o emprego não registrado; medidas técnicas e operacionais para os controles integrados em fronteira; normas que outorgam licenças temporárias para trabalhadores dos Estados-Partes; e a aprovação do Programa de Trabalho do Mercosul 2004 – 2006, que definiu prazos para a implementação das iniciativas relacionadas ao fortalecimento das dimensões política, econômica, comercial, social e de integração física do bloco.

Já em 2006, a decisão nº 4 do CMC formulou uma proposta conjunta para potencializar o emprego no continente. Esta decisão aborda detalhes da estratégia mercosulina na articulação de políticas econômicas, sociais e laborais para gerar trabalho decente entre seus cidadãos. Após essa decisão, outras 8 (oito) foram emitidas, que corresponderam ao contínuo desenvolvimento da migração laboral no bloco. Com exemplo, cita-se temas que incluem a adesão de países à acordos jurisdicionais e intercâmbio de informações trabalhistas.

O CMC manifesta-se, também, por meio de “Recomendações”, que não possui caráter decisório e não são obrigatórias para os Estados-Partes. Desde 1991 até 2019, das 72 recomendações foram sugeridas pelo CMC, apenas 03 abordam à a livre circulação de trabalhadores migrantes no bloco.

Gráfico 2 – Recomendações do Conselho do Mercado Comum

Recomendações do CMC



Fonte: Normativas do Mercosul, 2020. Disponível em: [<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>].



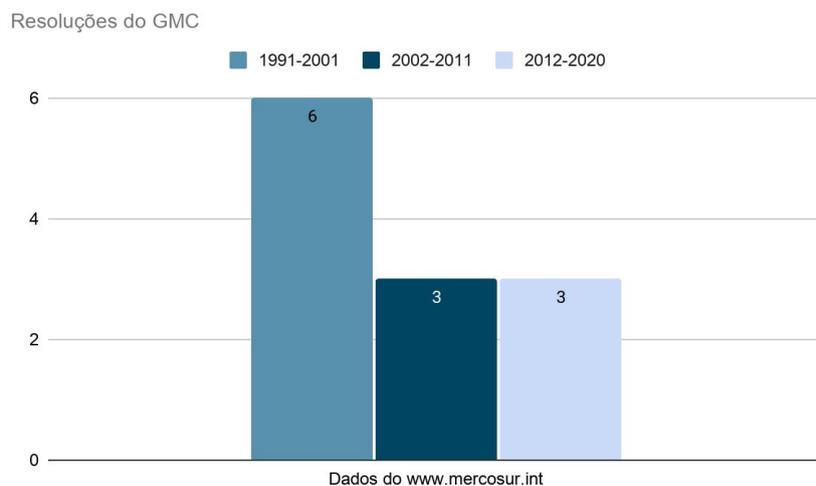
A primeira foi a recomendação nº 01/2003, denominada “Repertório de recomendações práticas sobre formação profissional”, a qual ressalta as considerações do órgão sobre a formação profissional levando em consideração a "Declaração Sociolaboral do Mercosul". Essa declaração serve como um instrumento de harmonização de critérios orientadores da formação profissional, possibilitando, dessa forma, o desenho e a implementação de políticas e de ações nacionais nessa matéria em bases comuns, conforme o art. 1 do documento.

No mesmo ano, em 2003, a recomendação de nº 02 “Caráter prioritário do emprego” menciona que a questão do emprego é caráter preferencial em todas as instâncias. Uma análise feita pela Comissão Sociolaboral constatou que houve um agravamento no nível de desemprego na região, como também a deterioração na qualidade do emprego e o incremento do trabalho não registrado e do subemprego, que, conseqüentemente, tendem a aumentar os desequilíbrios sociais e regionais. Assim, nessa recomendação, é destacado que o maior desenvolvimento da integração regional resultará no fomento e na geração de emprego em todo o Bloco.

A recomendação nº 03 “Difusão dos direitos dos trabalhadores do Mercosul”, no ano de 2015, objetivou divulgar a cartilha "Trabalhador no MERCOSUL", elaborada pelo Subgrupo do Trabalho Nº 10, visto que o bloco tinha adotado políticas regionais visando a facilitação da circulação de trabalhadores. Essa divulgação seria feita através dos Ministérios do Trabalho dos respectivos Estados-Partes, para que estivesse disponível a todos os trabalhadores migrantes.

No que diz respeito ao Grupo Mercado Comum, que é o órgão executivo do Mercosul, as manifestações são mediante resoluções, as quais serão obrigatórias para os Estados-Partes. Entre 1991 até 2019, foram identificadas 1.872 (mil oitocentas e setenta e duas) resoluções, mas apenas 12 (doze) se referem à a livre circulação de trabalhadores migrantes no bloco.

Gráfico 3 – Resoluções do Grupo Mercado Comum



Fonte: Normativas do Mercosul, 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>.



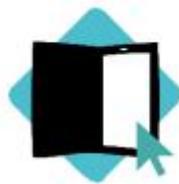
As resoluções constatadas propiciaram uma discussão formalizada, mesmo que a passos lentos, da situação laboral no bloco — como é o caso da resolução nº “115/1996”. Esta teve como negociação prioritária os assuntos trabalhistas, de emprego e de seguridade social no Mercosul. O seu objetivo principal foi propor um estudo conjunto e comparativo sobre as legislações trabalhistas, para ajudar na identificação de características comuns entre as leis dos Estados, agilizando o processo de integração regional (e laboral).

A primeira resolução que iniciou a discussão sobre migração laboral no Mercosul foi inda no seu ano de fundação, em 1991. Nomeada como “2/1991”, a resolução expôs a formalização do controle básico de fronteira do Bloco, trazendo diretrizes básicas de locomoção de cargas e de pessoas, além de se atentar à infraestrutura dos Estados-Partes. Posteriormente, o GMC providenciou mais onze resoluções que, indireta ou diretamente, influenciaram na situação laboral atual do continente.

Um exemplo plausível é a resolução no “115/1996”, que teve como negociação prioritária os assuntos trabalhistas, de emprego e de seguridade social no Mercosul. O seu objetivo principal foi propor um estudo conjunto e comparativo sobre as legislações trabalhistas, para ajudar na identificação de características comuns entre as leis dos Estados, agilizando o processo de integração regional e laboral.

É válido ressaltar que, em 2013, uma resolução trouxe para mais perto o debate específico sobre a facilitação da mobilidade laboral no Mercosul: a 11/2013. A sua intenção foi clara em propiciar a circulação de trabalhadores no Bloco e elencou um plano de ação com diversas atividades pontuais, como a dimensão normativa do trabalho e a seguridade social dos trabalhadores. Essa foi uma das principais resoluções no que tange à positivação dos direitos trabalhistas conjuntos no Mercosul. E, ainda no seu plano de ação, outros tópicos como o trabalho temporário, o diálogo social e a difusão de direitos também foram discutidos.

Nos anos que se passaram, o Grupo Mercado Comum continuou a resolver algumas temáticas referentes à migração laboral, porém ainda insuficientes para entender toda a sua dinâmica em significativa parte da América do Sul. Com a resolução 59/2015, foi a última vez que houve uma discussão formal do GMC quanto à questão laboral. Nesse arquivo, foram incluídos diversos temas quanto às questões fronteiriças, incluindo o trabalho, mas de maneira suplementar.



Desse modo, qualquer análise quantitativa da migração no Mercosul — e em toda a América do Sul — ainda se encontra em progressivo e orgânico crescimento, sendo necessária uma análise técnica, cautelosa e crítica quanto às motivações migratórias de vários grupos na região. Assim, ainda há muito a ser discutido pelos reguladores de políticas migratórias e laborais do CMC e GMC. Em adição, as normativas já institucionalizadas servem como porta de entrada para a organização e o desenvolvimento migratório entre os países do bloco, facilitando a oficialização e diversificação da integração regional tão idealizada.

Conclusões

A presente pesquisa objetivou analisar as resoluções institucionalizadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC), assim como as decisões e recomendações emitidas pelo Conselho de Mercado Comum (CMC), entre 1991 — ano fundacional — até 2019, no que tange à livre circulação de trabalhadores migrantes.

Do ponto de vista teórico, a análise centrou-se nos estudos sobre as Teorias das Migrações Internacionais que destacam os aspectos econômicos que motivam os indivíduos a saírem de seus locais de origem. Entretanto, é válido considerar a complexidade das migrações internacionais, que abrange a sua diversidade conceitual e os diversos critérios tipológicos de caracterização do fenômeno. Ademais, a inexistente produção de uma teoria que enfatize a dinâmica de forma integralizada, em termos migratórios laborais, dificulta uma explicação teórica sobre o objeto de estudo em questão.

Uma abordagem holística entre os Estados-Partes do bloco é fundamental para que respostas coordenadas possam ser efetivadas a fim de garantir a segurança jurídica do trabalhador migrante. Ademais, importa colocar no cerne do debate o direito do indivíduo à livre circulação, e conseqüentemente, a efetivação das liberdades econômicas. Isso se coaduna com os próprios anseios do bloco, isto é, alcançar o mercado comum, que dentre outros objetivos representa a máxima expressão do direito de ir e vir, bem como pela capacidade de desenvolver a cooperação econômica e social entre os países do Mercosul.

Foi possível perceber a adoção paulatina de normativas institucionais que facilitam a mobilidade laboral no Mercosul. Importa ressaltar que esta pesquisa não visa avaliar o impacto que resoluções do GMC, bem como as decisões e recomendações do CMC geraram para os países de origem e de destino, mas explanar sobre os instrumentos legais válidos que contribuem para o processo de regionalização do bloco.



Referências

ADHIKARI, R. **Vulnerability, Trade Integration and Human Development, UNDP, Background Paper for Asia-Pacific Human Development Report 2006: Trade on Human Terms.** Bangkok: UNDP, 2006.

AMARAL JÚNIOR, A. Mercosul: características e perspectivas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37 n. 146, p. 291-307, 2000.

BRETTELL, C. B.; HOLLIFIELD, J. F. **Migration Theory: Talking across Disciplines.** Abingdon: Routledge, 2000.

CASTLES, S. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios: dos trabalkhadores convidados às migrações globais.** Lisboa: Fim do Século, 2005.

CASTLES, S.; MILLER, M. J. **The age of migration. International population movements in the modern world.** 4. ed. New York, London: The Guilford Press, 2009.

CASTRO, Fátima Velez de. Imigração e territórios em mudança. Teoria e prática(s) do modelo de atração-repulsão numa região de baixas densidades. **Cadernos de Geografia**, Belo Horizonte, n. 30/31, p. 203-213, 2011.

CERVO, Amado L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DURAND, J.; LUSSI, C. **Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações.** Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

IPPDH. **Migración, derechos humanosy política migratoria.** Ciudad de Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, 2016.

LEE, E.S. A Theory of Migration. **Demography**, v. 3, n. 1, p. 47-57, 1966.

MERCADANTE, A. A.; CELLI JÚNIOR, U.; ARAÚJO, L. R. **Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia.** Curitiba: Juruá, 2006.

NOLASCO, C. **Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias.** Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Oficina nº 434, 2016. Disponível em: <https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/14615_Oficina_434.pdf>. Acesso em 20 set. 2021.

OIM. **World Migration Report 2020.** Genebra: OIM, 2020.

_____. **Glossário sobre Migração.** Genebra: OIM, 2009.



OIT. **Migração laboral aumenta em cinco milhões globalmente**. OIT, Genebra, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_809321/lang-pt/index.htm>. Acesso em 20 set. 2021.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

PRADO, E. F. S. O caráter monológico da racionalidade Neoclássica. **Estudos Econômicos**, n 26, n. especial, p.7-34, 1996.

RAVENSTEIN, E. G. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, London, v. 48, n. 2, 167 – 227, 1885.

SANTOS, M. A. *et al.* **Uma revisão sobre algumas das principais teorias**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2010.

SANTOS, R. P. Relações Brasil-Argentina: a cooperação cultural como instrumento de integração regional. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, p. 355-375, 2009.

SEITENFUS, R. Considerações sobre o Mercosul. **Estudos Avançados [online]**, São Paulo, v. 6, n. 16, p. 117-131, 1992.

SJAASTAD, L. A. The costs and returns of human migration. **Journal of Political Economy**, v. 70S, n. 1. p. 80-93, 1962.

SOARES FILHO, J. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 46, p. 21-38, 2009.

TODARO, M. P. A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. **The American Economic Review**, v. 59, n. 1, p. 138-148, 1969.

VICHICH, N. P. **El Mercosur y la migración internacional**. United Nations Secretariat Mexico City, 30 November – 2 December 2005. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/10/P05_Vichich.pdf>. Acesso em 20 set. 2021.