

O PARLAMENTO DO MERCOSUL E AS POSSIBILIDADES DE CONSOLIDAÇÃO DE UM ESPAÇO PÚBLICO PARA A PROTEÇÃO DO MIGRANTE ECONÔMICO INTRA-REGIONAL

Katya Kozicki*
Giuliana Redin**

RESUMO

O Mercosul, enquanto bloco de integração regional, constitui-se em um ambiente de articulação política externa, que ainda não avançou institucionalmente em direção a um espaço supranacional e, portanto, comunitário. Não obstante tenha ampliado seus propósitos para um “Mercosul Social”, a questão relativa a circulação de pessoas ainda é tratada dentro da lógica da soberania dos Estados-partes, que compreende o estrangeiro enquanto um fator de produção, o que não abrange a dimensão do propósito visado pelo Mercosul da justiça social, que se debruça em uma lógica socioambiental, portanto, regional e não local. O Parlamento do Mercosul, instituído pela Decisão 23 de 2005 do CMC, embora contemple a importância do pensar coletivo e comunitário, não ampliou sua estrutura para a efetivação de um espaço público regional, onde o tema da migração econômica possa ser tratado além da relação nacional x estrangeiro ou como um “fator de produção”.

PALAVRAS-CHAVE

PARLAMENTO DO MERCOSUL; DIREITO DE INTEGRAÇÃO; MIGRAÇÃO

* Doutora em Filosofia do Direito e do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Filosofia do Direito pela mesma Universidade. Visiting Researcher Associate no Center for the Study of Democracy, University of Westminster, Londres, 1998-1999. Professora dos programas de graduação e pós-graduação em Direito da PUCPR e da UFPR.

** Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Luterana do Brasil. Mestre em Direito, Gestão e Cidadania pela Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul. Professora das disciplinas de Direito Internacional Público e Privado da Universidade Luterana do Brasil e Faculdade Meridional.

ECONÔMICA

ABSTRACT

The Mercosul, as an economic bloc, is a regional place of foreign politics articulation, that doesn't still struggled toward a community environment. Besides, has expanded your proposals to a "Social Mercosul", the issue around de free circulation of people continuous to be understood inside the logic's sovereignty of the member states. So, the foreign is treated as a productive factor, that doesn't means the dimension of the social fair proposal, while a social-environmental logic, that is a dimension regional and not place. The Mercosul Parliament, instituted of the decision n. 23 of 2005 of CMC, although consider the importance of collective and communitarian thinking, didn't extant the your structure of regional space public, where the issue of economic migration can to be treat behind of national x foreign relationships or as a "productive factor".

KEYWORDS

MERCOSUL PARLIAMENT; REGIONAL INTEGRATION LAW; ECONOMIC MIGRATION

INTRODUÇÃO

O tema a respeito da migração econômica intra-regional no Mercosul ou da regularização de uma livre circulação de pessoas nesse âmbito prescinde de uma compreensão de um Mercosul com caráter supranacional, isto é, comunitário. Todavia, diante da estrutura institucional do Mercosul, integracionista, portanto, dirigida ao interesse de Estado na política internacional, a questão acerca da circulação de pessoas no Mercosul, não obstante o bloco inclua dentre seus propósitos o da justiça social, não é tratado como tema fundamental, exceto no que concerne ao contexto da "livre circulação de fatores de produção". Atualmente, o tema a respeito da circulação migratória no Mercosul é remetido à instância da soberania interna dos Estados-parte,

no contexto das premissas do direito internacional privado. Assim, o migrante econômico intra-regional do Mercosul é compreendido como um fator de produção, condição que lhe retira a possibilidade de participar da esfera pública como um sujeito de direitos e de, portanto, agir.

Compreender o migrante econômico intra-regional do Mercosul como sujeito de direitos dentro do âmbito do bloco, primeiro, é pensar em um Mercosul comunitário. E isso exige o amadurecimento institucional do Mercosul, não somente como esforço dos Estados-Parte em regular a questão através de um contexto comunitário, mas pela evolução do sistema jurídico do Mercosul a uma instância supranacional, reconhecida e defendida dentro das estruturas administrativas estatais.

Com o Parlamento do Mercosul, criado através da Decisão n.º 23 de 2005 do Conselho do Mercado Comum, que institui seu Protocolo Constitutivo, busca-se ampliar a estrutura institucional do Mercosul à instância da representação popular parlamentar, no sentido de contribuir para o desenvolvimento do processo de integração e suas normas e pelo estímulo à formação da consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração. Todavia, é possível pensar, a partir da instituição do Parlamento do Mercosul, no estabelecimento de um bloco com caráter comunitário, que reflita o caráter supranacional de sua instituição? Portanto, é possível pensar na existência de um espaço público regional? O artigo se propõe a refletir sobre essas questões, a partir do tema da migração econômica intra-regional do Mercosul e da compreensão do conceito de minoria, capaz ou não de ser extensivo a esse contingente populacional, dentro de um contexto regional.

1. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL E AS DIFICULDADES PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM ESPAÇO PÚBLICO SUPRANACIONAL

A sociedade internacional no século XX é marcada pelo nascimento das organizações internacionais de integração regional, surgidas da aproximação associativa econômica entre Estados, com pretensão e capacidade para minimizar os efeitos das relações assimétricas e de vulnerabilidade típicas do cenário internacional e, portanto, como nova estratégia para a manutenção do equilíbrio da “balança de poder” das

relações internacionais¹. Portanto, os blocos de integração regional representam uma modalidade bastante peculiar de sociedades organizadas dentro da sociedade global.

Levando-se em consideração o desenvolvimento social-político-econômico desigual dos países do globo, as premissas em que se assentam as diferentes organizações de integração econômica regional não são homogêneas e, portanto, não permitem um conceito único capaz de definir a natureza jurídica associativa dos blocos de integração. Ou seja, existe uma larga distância conceitual entre associação comunitária² e integracionista, que orientam, respectivamente, segundo a doutrina e a prática a respeito, de um lado, o modelo da União Européia e, de outro, o modelo do Mercosul. No modelo comunitário, a relação associativa dos Estados aproximar-se-ia de uma “confederação de Estados”, todavia, diferente dessa uma vez que os Estados manteriam a independência nas relações internacionais, mas sempre com respeito hierárquico a um conjunto normativo supranacional querido e reconhecido pela associação comunitária, ou seja, a primazia de um direito acima do Estado, definido por “direito comunitário”.

As marcas deixadas pela colonização européia sobre a África, parte da Ásia e América Latina e Central e pelo imperialismo econômico europeu e estadunidense do final do século XIX e início do século XX sobre esses povos foram determinantes para seu respectivo subdesenvolvimento econômico e social. Portanto, a compreensão de espaço público e “comunidade” entre esses os povos, leia-se, Estados, é, como cediço, significativamente diferente levando-se em consideração a tradicional dicotomia centro/periferia, o que também se reflete em diferentes níveis de associações de integração regional no globo.

¹ Sobre o tema ver KEOHANE, Robert e NYE, Joseph em **Power and interdependence**. 3th ed. New York: Longeman, 2001.

² Celso Albuquerque Mello (2001, p. 47), no seu Curso de Direito Internacional Público, vol. 1, cita a distinção elaborada por Ferdinand Tonnies sobre sociedade e comunidade. Essa distinção estaria alicerçada na intensidade do vínculo psicológico entre os grupos sociais. A comunidade representaria a vontade orgânica que conduz os indivíduos à uma participação mais profunda na vida em comum. Trata-se de uma cooperação natural anterior a uma cooperação consciente entre seus membros. De outro lado, a sociedade representaria a organização voluntária voltada a um fim. Nas palavras de Freyer, a comunidade seria extra-histórica, tendo apenas a permanência, possuindo aspecto eminentemente natural. A sociedade, segundo esse autor, a sociedade é histórica e formada por grupos heterogêneos que possuem entre si uma “tensão de domínio”.

Em nações tão débeis do ponto de vista social e econômico como as latino-americanas, que, inclusive, sofreram o desgaste institucional oriundo dos golpes de Estado da segunda metade do século XX, a compreensão de “interesse comum”, que orienta a associação dos países europeus, perde-se consideravelmente. Segundo Kaplan³, “o que ocorre na constelação ‘democratização/desenvolvimento/integração’ e a possibilidade de transformações desejáveis em sua totalidade e em seus componentes e suas inter-relações, se entrelaçam com a problemática do Estado, e de seus laços e interações na ordem internacional (formas de concentração do poder, divisão do trabalho, a escala mundial), com as sociedades política e civil dos países da região, e com o caminho/estilo do desenvolvimento que se aplica”. Portanto, se os próprios Estados-parte são débeis enquanto instituição, não conseguem estabelecer um laço comunitário em torno de sua instituição, ou seja, “sem comunidade entre elites dirigentes e grupos dominantes e maiorias dominadas e mais ou menos marginalizadas”⁴, quiçá no âmbito associativo com estados tão débeis do ponto de vista social, político e econômico. Com essas deficiências se estruturou a aproximação aduaneira entre os países do Mercosul.

O Tratado de Assunção de 1991, que instituiu o Mercosul enquanto organização de integração regional permanente, contemplou como finalidade primordial o estabelecimento de um “mercado comum”, primado pela livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. Em que pese todas as discussões acerca do alcance das normas do Mercosul em relação aos Estados-parte e, portanto, da compreensão dessa instituição enquanto uma organização de integração regional com ou sem caráter supranacional, a ênfase normativa em torno da questão do comércio internacional, e a própria estrutura institucional do Mercosul, composta por órgãos administrativos dos Estados-parte para representar seus interesses, dificultam a compreensão desse ambiente enquanto um ambiente comunitário de caráter supranacional. Essa realidade é retratada e chancelada pelos tribunais nacionais dos Estados-parte em relação à aplicação das normas produzidas em âmbito do Mercosul.

³ KAPLAN, Marco. **Democratización, desarrollo nacional y integración regional en América Latina**. IIDH, 1997, p. 10-11.

⁴ Idem, 1997, p. 24.

Dentro do núcleo duro que orienta o Mercosul, ou seja, a questão aduaneira, portanto, da chamada “baixa política” do ponto de vista tradicional das relações internacionais, questões de ordem cogente ou difusa, representativas de uma esfera indiscutivelmente comunitária, das quais, meio ambiente, direitos coletivos e sociais, estão presentes dentro da normativa do Mercosul. Essa é a característica da interdependência nas relações internacionais⁵, que impulsiona a relativização da soberania estatal e erige a importância da primazia do direito internacional no tocante a regras cogentes. Todavia, embora o Mercosul tenha ampliado sua abrangência para tratar dessas questões, não significa que a estrutura do Mercosul represente um espaço democrático que permita o enfrentamento das questões comunitárias, dentro de uma perspectiva comunitária, mas sim individualista e nacionalista⁶.

A estrutura institucional deliberativa e com capacidade decisória do Mercosul foi moldada pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994, através do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum, bem como da Comissão do Comércio do Comércio do Mercosul⁷. O primeiro, composto pelos Ministros das Relações Exteriores, da Economia ou equivalentes dos Estados-parte, segundo o artigo 3º do Protocolo, tem a função política de conduzir o processo de integração e tomar decisões para assegurar os objetivos do Tratado de Assunção. Esse órgão manifesta-se por decisões, reputadas obrigatórias aos Estados-parte⁸. O segundo, considerado órgão executivo do Mercosul⁹, é composto por quatro membros indicados do governo, obrigatoriamente vinculados ao Ministério das Relações Exteriores, da Economia, ou equivalentes, e do Banco Central dos Estados-parte, e manifesta-se através de resoluções, também reputadas obrigatórias aos Estados-parte¹⁰. O terceiro, composto por oito membros designados pelos Estados-parte, sendo quatro alternados e quatro permanentes, tem dentre suas principais funções,

⁵ KEOHANE; NYE, op.cit.

⁶ Através do Estado, a elite governante e a fração hegemônica da oligarquia manejam as relações internacionais, especialmente para o estreitamento dos vínculos com as metrópoles, impedindo que nada interfira com eles e tratando de externar-lhes o máximo proveito. Essa tendência dominante não exclui a emergência de conflitos entre governos e grandes empresas dos países latino-americanos e das metrópoles, em relação ao grau de soberania efetiva que os Estados locais pretendem manter e a repartição do excedente internamente produzido (KAPLAN, op. cit., p. 37).

⁷ Artigos 1º e 2º do Protocolo de Ouro Preto.

⁸ Artigos 3º, 4º e 9º do Protocolo de Ouro Preto.

⁹ Artigo 10º do Protocolo de Ouro Preto.

¹⁰ As atribuições do GMC estão dispostas no artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto. Sobre a obrigatoriedade ver o artigo 15, do Protocolo.

além de velar pela condução da política aduaneira, a importante atribuição tomar as decisões vinculadas a administração e aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos da política comercial. Esse órgão também foi o primeiro ambiente para conhecer de reclamações apresentadas por particulares¹¹ no âmbito do sistema de solução de controvérsias¹² e manifesta-se por diretrizes, também obrigatórias aos Estados-parte.

Como é evidente, muito embora o esforço do texto normativo em atribuir o caráter obrigatório às decisões emanadas desses órgãos, o Mercosul nasceu desprovido, naquele momento, de possibilidades materiais no sentido de sustentabilidade da chamada supranacionalidade. Isso, porque esses órgãos deliberativos, com funções bem delineadas na esfera dos acordos executivos¹³ de caráter econômico e comercial, nasceram desprovidos do caráter comunitário, representativo do interesse mais imperativo e comum às organizações sociais dispostas nas respectivas estruturas estatais. Em outros termos, desprovidos da essência democrática que tutela e representa o coletivo, o soberano. A representação parlamentar, feita através da Comissão Parlamentar Conjunta estava restrita a um órgão observatório, na concepção do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, portanto, sem independência para propor projetos de normativas¹⁴, senão através do órgão executivo, o GMC. Sua atuação estava diretamente relacionada à preocupação do Mercosul em harmonização de suas normativas à legislação interna dos países. Esse órgão foi extinto com a criação do Parlamento do Mercosul, em 2005 e vigor em 2007, cuja análise específica encontra-se no último título desse trabalho.

Quando da instauração do Mercosul, o Foro Consultivo e Social representou o ambiente de um tímido pluralismo, constituído por representantes de setores econômicos e sociais dos Estados-parte. Esse órgão, similar a previsão em relação à Comissão Parlamentar Conjunta, atua como um foro consultivo e tem competência para

¹¹ Artigos 16 ao 21, do Protocolo de Ouro Preto.

¹² Matéria regulada no Protocolo de Olivos, de 2004.

¹³ Acordos firmados entre os Estados, no âmbito da política externa, dentro das competências do Chefe de Estado, e, segundo a Constituição Federal, artigos 4º, I, e 84, VIII, que não causem compromissos gravosos ao país.

¹⁴ Artigo 26, do Protocolo de Ouro Preto.

propor recomendação através do GMC¹⁵. Quando de sua instituição, o Foro Consultivo e Social foi “considerado um dos avanços mais significativos da estrutura institucional do Mercosul no que se refere à questão social de forma ampla”¹⁶.

Muito embora o Tratado de Assunção, de 1991, contemplasse dentre as finalidades para o processo de integração a melhora da “qualidade de vida dos habitantes da região”, mediante “o desenvolvimento econômico com justiça social”, não contemplou nesse programa uma gama social, de direitos sociais, ou coletivos, ou individuais. O chamado “Mercosul Social” foi instituído pela Decisão 62 de 2000, que criou a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social e Econômico, para ampliar a discussão sobre o desenvolvimento social em âmbito do Mercosul. Nessa perspectiva se insere a Decisão 03/07 do CMC, que cria o Instituto Social do Mercosul, com o objetivo de contribuir no âmbito da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul, com a consolidação da dimensão social do Mercosul e na promoção da superação das assimetrias regionais¹⁷. Essas questões também serviram para instruir o Grupo Mercado Comum, através da Decisão do CMC nº 22 de 2006, a trabalhar para a evolução da integração comunitária, levando em consideração, dentre outros aspectos, assuntos sociais e livre circulação, em termos abrangentes.

Portanto, o direito produzido em âmbito do Mercosul sempre foi compreendido dentro do contexto da produção da política externa, presente, inclusive, nos termos da estruturação institucional e política do Mercosul. Sem a característica de um direito supranacional, as normas produzidas em âmbito do Mercosul com alcance frente aos nacionais dos Estados-parte, segundo a orientação jurisprudencial dos Estados-parte¹⁸, têm sua aplicabilidade condicionada às tradicionais regras de direito internacional relativas à incorporação de tratados¹⁹. Em que pese o caráter cogente de regras

¹⁵ Artigos 28 a 29 do Protocolo de Ouro Preto.

¹⁶ Portal Oficial do Mercosul. Disponível em www.mercosur.org.uy. Acesso em 12/09/07.

¹⁷ Esse instituto foi fruto dos trabalhos da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, criada através da Decisão 11 de 2003 do Conselho Mercado Comum, para auxiliar na consecução de suas finalidade, bem como promover a integração entre o CMC, o Foro Consultivo e Social e as Reuniões Especializadas.

¹⁸ Segundo **Informe sobre la Aplicación del Derecho del MERCOSUR por los Tribunales Nacionales** (2004). Secretaría del MERCOSUR e Fundación Konrad Adenauer, 2005.

¹⁹ Sobre a temática ver PEROTTI, Alejandro Daniel. **Habilitación constitucional para la integración comunitaria**. Fundación Konrad Adenauer, 1997.

produzidas em âmbito do Mercosul, relativas ao programa “Mercosul Social”, como a Carta Sociolaboral²⁰ assinada em 1998, e diante do conteúdo programático desses dispositivos, não se cogita, no teor expresso dos documentos do Mercosul com essa natureza, a superação da doutrina da incorporação dos tratados para efeitos de aplicabilidade no sistema interno dos Estados²¹.

Em 2004 foi incluído na estrutura institucional do Mercosul, o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito, através da Decisão 24 do Conselho do Mercado Comum. Esse órgão foi constituído com a finalidade de avaliar e reforçar o desenvolvimento do Estado, a governabilidade democrática e todos os aspectos vinculados aos processos de integração regional, com especial ênfase no Mercosul²². O Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito, bem como o Foro Social e Econômico do Mercosul, evidentemente representam a abertura do Mercosul à participação da sociedade civil ao ambiente da integração regional, cuja preocupação também se manifesta nas reuniões especializadas do Conselho do Mercado Comum, voltadas a tratar a questão do gênero, da juventude, da agricultura familiar, entre outros temas. Todavia, não detém, do ponto de vista institucional, capacidade para ampliar a pluralidade e a representação política dentro dos órgãos com legitimidade normativa.

Com a instituição do Parlamento do Mercosul, através da Decisão do CMC n.º 23 de 2005, inaugurado na cidade de Montevideu em 2007, se consolida uma nova fase mais democrática do Mercosul. Todavia, é possível compreender, a partir desse momento, o surgimento de uma concepção de Mercosul comunitário, cuja característica deve ser a respectiva supranacional? Portanto, é possível pensar na existência de um espaço público regional?

²⁰ O preâmbulo da Carta Sociolaboral, de 1998, declara que “a integração envolve aspectos e efeitos sociais cujo reconhecimento implica a necessidade de prever, analisar e solucionar os diferentes problemas gerados, neste âmbito, por essa mesma integração”, bem como reconhece o fato de que todos os Estados-parte são signatários das principais convenções internacionais e regionais sobre direitos humanos e, em especial, do trabalhador. Por isso, tem como finalidade promover a igualdade entre trabalhadores nacionais e estrangeiros do ponto de vista das condições laborais e direitos coletivos e sociais.

²¹ Sobre o tema ver VENTURA, Daisy. **As assimetrias entre o Mercosul e União Européia**. São Paulo: Manole, 2003.

²² MERCOSUR/CMC/DEC. 24/04. Disponível em <www.mercosur.org.uy>. Acesso em 17/09/2007.

Para responder a essas questões será abaixo analisado o caso da migração econômica intra-regional do Mercosul.

2. A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL: NORMATIVA MERCOSULINA E SUA APLICAÇÃO NO ÂMBITO DOS ESTADOS-PARTE

Diferentemente do que ocorre em relação a União Européia²³, o tema da migração intra-regional entre os cidadãos dos Estados-parte do Mercosul é tratado como questão da ordem do direito internacional privado, que remete à égide da soberania estatal absoluta a competência para tratar a respeito da recepção de migrantes. As normativas derivadas em âmbito do Mercosul, ao tratarem do tema ratificam a exclusividade de um Direito Internacional Privado para tratar a questão migratória.

O Tratado de Assunção de 1991, ao instituir o Mercosul, contemplou como finalidades a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, portanto, não previu a dimensão social²⁴, pelas concepções abertas da “promoção do indivíduo”, “da proteção da pessoa humana” ou pelo exposto reconhecimento de uma “livre circulação de pessoas”. Essa livre circulação de pessoas representa a possibilidade do nacional que se sente privado no seu país dos elementos indispensáveis ao seu bem estar, quer considere-se o trabalho, os serviços públicos, o desenvolvimento da sociedade organizada, a segurança pública, dentre outros fatores, de livremente transcender fronteiras em busca desse objetivo.

Em âmbito do Mercosul, destaca-se o Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile, de 06/12/02, Decisão 28/02 do CMC, que reafirma a faculdade dos Estados no que concerne a concessão de residência temporária ou permanente ao estrangeiro de país do Mercosul, em conformidade com as categorias migratórias previstas em suas legislações internas²⁵. Acordo para Residência

²³ O Tratado de Maastrich, de 1992, que inaugurou o conceito de “cidadão europeu”, contemplou o propósito da livre circulação de pessoas e o estruturou dentro de três patamares: a união das comunidades européias, a política e segurança comum e a cooperação em âmbito da justiça e dos assuntos interiores.

²⁴ Embora “contenha uma expressa referência ao objetivo do desenvolvimento com justiça social, expressão que já moveu estudos quanto à elaboração de uma Carta Social do MERCOSUL ou a ratificação de um elenco comum de convenções da OIT”. JAEGER JR., Augusto. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: Ltr, 2000.

²⁵ Artigo 3º.

dos Nacionais do Mercosul, Bolívia e Chile, de 06/12/02, Decisão 28/02 do CMC, que prevê o direito de residência no país receptor até a regularização do visto permanente. Em relação às regiões fronteiriças, destaca-se o acordo bilateral entre Brasil e Uruguai, incorporado pelo Decreto Legislativo nº 907/2007, para permissão de residência, estudo e trabalho aos nacionais brasileiros e uruguaios de região fronteiriça. A declaração sociolaboral do Mercosul, por sua vez, trata superficialmente da questão acerca dos trabalhadores migrantes e fronteiriços, limitando-se a reconhecer o princípio da igualdade de tratamento e não discriminação ao trabalhador migrante, pressupondo ao Estado receptor a livre iniciativa a respeito das condições de admissibilidade.

Destacam-se outras normativas relativas à migração intra-regional, das quais: a Resolução n.º 75/96 do GMC, que reconhece o documento de identidade do nacional de país do Mercosul como hábil para seu ingresso e saída em outro país do Mercosul; a Resolução 131/94, sobre a circulação de veículos comunitários no território do Mercado Comum, ampliada pela Resolução 35/02; a Decisão 45 do CMC, de 14/12/00 que aprova o Acordo de Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile; os Acordos Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul e a República da Bolívia e a República do Chile, de 16/12/04, aprovado mediante Decisão 37 do CMC. Além dessas normativas, poder-se-ia citar outras, como as que tratam do reconhecimento de diplomas e títulos acadêmicos entre os cidadãos dos Estados-parte do Mercosul. Sempre, naturalmente, ressaltando-se a necessidade de incorporação dessas normas no âmbito dos Estados para a respectiva aplicação, em respeito ao exclusivo interesse normativo dos Estados e ao seu conjunto de regras de direito interno²⁶.

A normativa em âmbito do Mercosul acerca da circulação de pessoas, não obstante toda a pretensão e ações já concretizadas no sentido de instituir um “Mercosul Social”, ao tratar superficialmente da questão acerca da circulação de pessoas no Mercosul, enfatiza tacitamente a premissa que orienta o instituto do direito internacional

²⁶ Ver estudo de Susana Novick sobre o quadro comparativo na evolução normativa constitucional dos países do Mercosul a respeito do tema migratório, constante do trabalho intitulado “El proceso de integración del MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes”.

privado acerca da questão migratória, que trata o tema à luz da política e dos interesses internos dos Estados, ou seja, remete o tema à questão de soberania interna do Estado.

Portanto, o indivíduo no âmbito do Mercosul é compreendido como um fator de produção, ou seja, um elemento econômico, em cuja lógica se debruça a política migratória dos Estados, exceto no que concerne à questão dos refugiados, cuja natureza jurídica da proteção é de direitos humanos, portanto, imperativa em relação aos Estados do Mercosul considerando-se sua tradição na ratificação dos principais tratados sobre direitos humanos.

Então, pode-se afirmar que está presente um grande abismo no propósito delineado de um Mercosul Social? Ou simplesmente regular princípios relativos à não discriminação e proteção do trabalhador migrante (que migra em condições legais estabelecidas exclusivamente pelos critérios do Estado receptor), diga-se, sem aplicação imediata nos Estados-parte, uma vez que sujeitos à incorporação nos sistemas internos, seria o suficiente para estabelecer um Mercosul social?

Para responder a essas questões, o primeiro passo é compreender o migrante econômico intra-regional do Mercosul enquanto um sujeito de direito e o status político/jurídico em que se enquadra e/ou deveria se enquadrar no que concerne ao Mercosul.

3. O MIGRANTE ECONÔMICO LATINO-AMERICANO: UMA MINORIA REGIONAL?

Muito embora o Mercosul tenha incluído em sua pauta de preocupações políticas o aspecto social, no sentido de promover ao que chama de “fraternidade entre os povos latino-americanos”, como visto, sua instituição política/jurídica não permitiu ainda a prática supranacional, tampouco o desenvolvimento de um direito comunitário. Sem um regramento especial a respeito da migração no Mercosul, a respectiva migração econômica intra-regional é tratada sob a égide do interesse de Estado, cuja política migratória leva em consideração os fatores produtivos do país, a questão da segurança nacional, seguridade social, políticas públicas, identidade nacional, dentre outras.

Assim, o migrante econômico intra-regional do Mercosul está sujeito ao sistema jurídico interno do Estado receptor, que, embora em relação aos estrangeiros esteja orientado por padrões de direitos humanos internacionais decorrentes da tradição dos países sul-americanos em ratificar importantes tratados de direitos humanos, não o erige à condição de sujeito de direito para fins de sua admissão e incorporação nas estruturas de proteção do Estado. Isto é, para efeitos do Direito de Integração do Mercosul, a livre circulação de pessoas não é uma realidade projetada ou concretizada. Assim, dentro da concepção contratualista do Estado, que chancela o imperativo da autodeterminação dos Estados, sob a carapaça do princípio da autodeterminação dos povos, é fácil compreender a questão migratória como uma questão de Estado. Todavia, não é tão óbvio compreender essa relação “eu” e o “outro” dentro de uma perspectiva comunitária, ainda que em uma realidade menos evoluída que é a integração do Mercosul, já que orientada pelo propósito de justiça e desenvolvimento social.

Com isso, embora no plano dos fatos a migração intra-regional na América do Sul e Caribe, sem incluir a parcela de migrantes clandestinos, represente o contingente de 25 milhões de pessoas, tendo aumentado em 4 milhões de 2000 até 2005, e portanto, 12% da migração em nível mundial²⁷, essa parcela da população, em se tratando do percentual que toca os países integrantes do Mercosul, está fora do espaço público tanto nacional, quanto regional. Primeiro, porque dentro do Estado receptor é o estrangeiro e, segundo, porque em âmbito regional não há espaço público para a questão do migrante econômico.

Por espaço público, Arendt compreende a “esfera pública: o comum”, ou seja, que “conta com a presença simultânea de inúmeros aspectos e perspectivas nos quais o mundo comum se apresenta e para os quais nenhuma medida ou denominador comum pode jamais ser inventado”²⁸. Ou seja, “ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos vêem e ouvem de ângulos diferentes”²⁹. Se é condição para o mundo comum que todos estejam interessados em um mesmo objeto, a despeito das diferenças de posições e perspectivas diversas, como afirma Arendt³⁰, pensar no Mercosul

²⁷ Sobre esses dados ver o relatório do ano de 2006 sobre Migração Internacional, do Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población da CEPAL.

²⁸ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 67.

²⁹ Idem, 2004, p. 67.

³⁰ Idem, 2004, p. 67.

enquanto um espaço público regional é pensar em um Mercosul comunitário. Do contrário, ou seja, “se não se pode discernir a mesma identidade do objeto”, isto é, a realidade do mundo comum, onde os que estão à sua volta sabem ou vêem o mesmo na mais completa diversidade e que podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos sem mudar de identidade, os homens tornam-se, segundo a autora, inteiramente privados³¹.

Portanto, pensar em um Mercosul enquanto um “espaço público” é, evidentemente, permitir que todos aqueles que estão inseridos nesse espaço, ou que tomam um lugar nesse espaço, possam agir, comunicar-se, expressando sua diferença³².

O migrante econômico intra-regional do Mercosul, que busca um lugar no chamado “espaço público” mercosulino, pode ser então compreendido como uma minoria? Ora, se no que concerne ao Mercosul os migrantes são segregados à dicotomia nacional x estrangeiro, são privados de um espaço público, ou seja, de um mundo comum, pois não podem ser vistos e tampouco agir.

Na doutrina não há um uniforme significado do conceito de “maioria” ou “minoria”. No pós Segunda Guerra Mundial o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas criou a Sub-Comissão de Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias, cujo nome foi alterado em 1999 para Sub-Comissão de Prevenção de Discriminação e Proteção de Direitos Humanos. Essa preocupação com a vulnerabilidade das minorias em relação aos seus direitos humanos também norteou o teor do artigo 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas de 1966, que é dedicado especificamente para as minorias. Em 1992 a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração de Direitos de Minorias segundo a Nacionalidade ou Etnia, Religião e Minoridades Lingüísticas. Por minorias, de maneira geral, são compreendidos aqueles grupos de etnia, religião ou comunidades lingüísticas não dominantes, que podem não necessariamente ser minorias numéricas. As

³¹ Idem, 2004, p. 67.

³² “A pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem o duplo aspecto de igualdade e diferença. Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender” (ARENDRT, op. cit., p. 188).

comunidades migrantes ou refugiados, por exemplo, estariam inseridas nesse contexto³³.

Todavia, o teor do artigo 27 do Protocolo Internacional de Direitos Civis e Políticos ao referir que: “Nos estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua”; destaca o direito da minoria a sua diversidade, compreendida dentro do contexto do Estado-nação, mas sem destacar a dimensão da esfera pública ou participação dessa minoria nesse espaço comum. Sem a participação na esfera pública, a minoria está segregada a esfera privada. O artigo 27, contudo, não tem pretensão exaustiva, mas sim exemplificativa no que diz respeito a questão das minorias, mas faz referência a pessoas e não nacionais. O termo “pessoas” é tão abrangente que não exclui imigrantes trabalhadores permanentes ou não, inclusive clandestinos. Segundo Michalska³⁴, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, destacou que o artigo 27 garante direitos subjetivos e que os Estados-parte são obrigados, mediante medidas positivas, a proteger a identidade, a cultura e o modo de vida particular das minorias, e aumentar a efetiva participação dos membros da minoria nas decisões comunitárias que os afete.

Não obstante, Michalska³⁵ enfatiza que na União Européia o migrante econômico europeu é compreendido dentro de sua condição de trabalhador e não de minoria. Destaca ainda, que a proteção internacional de minorias e trabalhadores migrantes em um nível universal não é e pode não ser efetiva. Isso, não apenas diante da vasta disparidade nas situações sociais e econômicas dos Estados, bem como na suas políticas. Migrantes trabalhadores são protegidos por instrumentos referentes a não cidadãos, bem como por instrumentos concernentes a direitos econômicos e sociais. Segundo essa autora, eles parecem que assim seriam melhor protegidos que as minorias tradicionais³⁶. Evidentemente, não se trata de uma resposta satisfatória quando se pensa

³³ Disponível em <<http://www.minorityrights.org>>. Acesso em 20/09/2007.

³⁴ MISCHALSKA, Ana. Migrant Workers as a ‘New’ Minority. *In*: CASTERMAS-HOLLEMANP, Monique; HOOFF, Fried Van; SMITH, Jaqueline. **The role of the nation-estate in the 21st century: human rights, international organizations and foreign policy.** The Hague: Cambridge, 1998, p. 142-143.

³⁵ Idem, 1998, p. 146-148.

³⁶ Idem, 1998, p. 150.

no conceito de espaço público e, portanto, de ação pelo discurso, ou seja, de ver e ser visto em sua diferença e participar da vida pública.

4. PERSPECTIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM ESPAÇO PÚBLICO REGIONAL PARA A PROTEÇÃO DO MIGRANTE-ECONÔMICO LATINO-AMERICANO ATRAVÉS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

A Decisão nº 23 do Conselho do Mercado Comum, de 9/12/2005, aprovou o protocolo de criação de um Parlamento do Mercado Comum, estabelecido em maio de 2007, na cidade de Montevideu, como órgão independente da estrutura organizacional do Mercosul e com o objetivo de ampliar o processo de integração. Dentre as razões expressadas no preâmbulo do protocolo, destaca-se a importância de se criar “um espaço comum capaz de refletir o pluralismo e as diversidades da região”, no sentido de “contribuir para as democracias, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e suas normas”³⁷. Portanto, com clara perspectiva comunitária.

Embora o Parlamento do Mercosul tenha mantido o objetivo da Comissão Parlamentar Comum no sentido de estimular a harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes, foi-lhe atribuída a competência de agilizar, em âmbito supranacional, a incorporação das normativas do Mercosul aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, que demandam essa aprovação legislativa. Para isso, o artigo 4º, 12, do Protocolo Constitutivo, estabelece que todos os projetos de normas o que requeiram aprovação legislativa por parte dos países, serão encaminhados pelos órgãos decisórios do Mercosul ao Parlamento para que este dê um parecer. Uma vez aprovado o projeto de norma, o Poder Executivo do país encaminhará diretamente ao Legislativo do Estado, simplificando o processo de incorporação.

Em relação à representação dos parlamentares do Mercosul³⁸, o Protocolo prevê que estes serão eleitos como órgãos de representação de seus povos, diga-se, exclusivamente de seus Estados, e eleitos em segundo o sistema eleitoral de seus

³⁷ Disponível em <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em 17/09/2007.

³⁸ O artigo 5º, 2, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul estabelece que a qualidade de Parlamentares do Mercosul aos representantes dos povos no Parlamento.

Estados, pelos respectivos nacionais³⁹. Não obstante, dentre os propósitos do Parlamento, estatuída está a representação dos povos do Mercosul, respeitando-se sua pluralidade ideológica e política, a promoção do desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações, pela participação dos atores da sociedade civil no processo de integração, pelo estímulo à formação da consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração⁴⁰. Isso significaria dizer que a própria representação política do Parlamento do Mercosul deveria ir além da representação de Estado no ambiente de discussão do Mercosul, ou seja, deveria compreender a representação do Mercosul, enquanto uma comunidade, em que pese o regimento interno do Parlamento, aprovado com 173 artigos em 06/08/2007, prever a ampla participação da sociedade nos debates, bem como a criação de 10 comissões técnicas⁴¹.

Aliás, dentre os princípios do Parlamento está o da “promoção do desenvolvimento sustentável no Mercosul e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para as regiões com menor grau de desenvolvimento”. Não se pode compreender a sustentabilidade dentro de uma perspectiva fronteiriça, mas sim, transfronteiriça. Não pode compreender o trato especial a economias menores e para regiões com menor grau de desenvolvimento, sem uma análise socioambiental, que represente a superação do interesse do Estado em prol do comunitário.

O Parlamento do Mercosul, enquanto espaço público, aproxima-se em sua estrutura a um espaço privatizado, ou seja, da política externa que, segundo Everts⁴², permanece incompatível com a democracia. O autor justifica dizendo que “essa incompatibilidade tem como base três características centrais da política externa: interesse vital; barganha e falta de envolvimento”.

³⁹ Artigo 1º e 6º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

⁴⁰ Artigo 2º Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

⁴¹ “Essas comissões tratarão de diferentes temas, como assuntos institucionais, internacionais e inter-regionais, educação, saúde, políticas de emprego, seguridade social, direitos humanos, meio ambiente, habitação, segurança e infra-estrutura. E poderão realizar reuniões públicas com organizações da sociedade civil, setores produtivos, organizações não-governamentais e movimentos sociais. A simplicidade, a oralidade, a informalidade, a participação e a economia processual são os princípios que devem ser observados nas audiências públicas”. Senado Federal. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/comunica/agencia/mercosul/not50.htm>>. Acesso em 01/09/2007.

⁴² EVERTS, Philip. Democracy and foreign policy. In: CASTERMAS-HOLLEMANP, Monique; HOOFF, Fried Van; SMITH, Jaqueline. **The role of the nation-estate in the 21st century: human rights, international organizations and foreign policy.** The Hague: Cambridge, 1998, p. 412-413.

As migrações econômicas intraregionais do Mercosul, uma vez tratadas dentro da seara da política externa, e não dentro de uma concepção comunitária, não poderão ser compreendidas dentro do espaço socioambiental em que se insere. Por perspectiva socioambiental compreende-se o “pluralismo repleto de diversidade social, cultural e natural”⁴³, capaz de superar o individualismo homogêneos, que marca a política externa.

Portanto, falar em espaço público que possa atender a uma parcela da sociedade que integra os países do Mercosul, segregada à um espaço privatizado onde está despida de ação e de se fazer ver e ouvir, é, necessariamente compreender que a sustentabilidade só é possível mediante a noção da perspectiva socioambiental dos atores dentro da sociedade e a importância do racionalismo comunitária.

O Parlamento do Mercosul deveria, portanto, ver superada a noção de sustentabilidade e integração pela chamada representação de Estado em um espaço regional de deliberação, norteado pelos critérios da tradicional política externa, mas sim, constituir-se em um centro de representação do comum, do espaço público regional, que, evidentemente, está muito além do particularismo do Estado. Compreender a parcela de migrantes econômicos intra-regional do Mercosul como uma minoria, é, sem dúvida, permitir a ampliação do espaço público do nacional para o regional, e promover a possibilidade de superação de uma estrutura míope que não se abriu para o olhar comunitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A normativa em âmbito do Mercosul acerca da circulação de pessoas, não obstante toda a pretensão e ações já concretizadas no sentido de instituir um “Mercosul Social”, ao tratar superficialmente da questão acerca da circulação de pessoas no Mercosul, enfatiza tacitamente a premissa que orienta o instituto do direito internacional privado acerca da questão migratória, que trata o tema à luz da política e dos interesses internos dos Estados, ou seja, remete o tema à questão de soberania interna do Estado.

⁴³ HOEKEMA, André J. Hacia um pluralismo jurídico formal de tipo igualitário. In. **El outro derecho**. n. 26-27. Bogotá: ILSA, p. 80.

O fato é que a questão migratória em âmbito do Mercosul é tratada fora de um contexto comunitário, o que se reflete pela característica do Mercosul enquanto bloco de integração regional, voltado ao tratamento da política externa de cooperação. O migrante econômico em âmbito do Mercosul é desprovido de um status político/jurídico de sujeito de direitos. Por mais que o Mercosul inclua dentre seus propósitos a promoção da justiça social, ou contemple um chamado “Mercosul Social”, segrega o migrante econômico à privação, já que sua condição é regulada inteiramente por um espaço público de que não participa, que é o Estado-nação receptor, de que é estrangeiro.

O Parlamento do Mercosul, por mais que se inspire em um projeto comunitário de ampliação do Mercosul integracionista à participação da sociedade civil, dirigido no propósito de fraternidade entre os povos sul americanos, e que contemple fórmulas democráticas para estimular a integração normativa entre os Estados-parte, está estruturado sobre uma lógica integracionista assentada no particularismo do Estado. Compreender a parcela de migrantes econômicos intra-regional do Mercosul como uma minoria, é, sem dúvida, permitir a ampliação do espaço público do nacional para o regional, e promover a possibilidade de superação de uma estrutura míope que não se abriu para o olhar comunitário. Contudo, a estrutura concebida do Parlamento do Mercosul inibe a participação dessa parcela da sociedade regional, que jamais poderá ser representada enquanto subsistir a representação de Estado e, portanto, o elemento nacional interessado, dentro da estrutura parlamentar.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA. **Migración internacional**. Santiago do Chile: CEPAL, 2006.

EVERTS, Philip. Democracy and foreign policy. *In*: CASTERMAS-HOLLEMANP, Monique; HOOFF, Fried Van; SMITH, Jaqueline. **The role of the nation-estate in the 21st century: human rights, international organizations and foreign policy**. The Hague: Cambridge, 1998.

HOEKEMA, André J. Hacia um pluralismo jurídico formal de tipo igualitário. In. **El outro derecho**. n. 26-27. Bogotá: ILSA.

JAEGER JR., Augusto. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTR, 2000.

KAPLAN, Marco. **Democratización, desarrollo nacional y integración regional en América Latina**. IIDH, 1997.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. 3th ed. New York: Longeman, 2001.

MELLO, Celso Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Vol. 1, São Paulo: Renovar, 2001.

MERCOSUR. **Informe sobre la Aplicación del Derecho do MERCOSUR por los Tribunales Nacionales (2004)**. Secretaría del MERCOSUR e Fundación Konrad Adenauer, 2005.

MISCHALSKA, Ana. Migrant Workers as a 'New' Minority. In: CASTERMAS-HOLLEMANP, Monique; HOOF, Fried Van; SMITH, Jaqueline. **The role of the nation-estate in the 21st century: human rights, international organizations and foreign policy**. The Hague: Cambridge, 1998.

NOVICK, Susana; HENER, Alejandro; DALLE, Pablo. **El proceso de integración del MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2005.

PEROTTI, Alejandro Daniel. **Habilitación constitucional para la integración comunitaria**. Fundación Konrad Adenauer, 1997.

VENTURA, Daisy. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia**. São Paulo: Manole, 2003.