ENEPEX
ENCONTRO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO
8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL: A EXPERIÊNCIA DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI

Márcio Augusto Scherma[1]; Jéssica Shellen Alvarenga Sgub[2]

[1]UFGD-FADIR, C. Postal 2100, 79.824-140 - Dourados/MS, E-mail: marcioscherma@gmail.com

[2]Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados, E-mail: jessie-alvarenga@hotmail.com

RESUMO

O estabelecimento de um Mercado Comum é o objetivo final visado pelo Tratado de 26 de março de 1991 do Mercado Comum do Sul (Mercosul), e só se concretizará com a livre circulação de bens, serviços, fatores produtivos e até mesmo de mão-de-obra. A partir dessa constatação, o presente artigo visa analisar os tratados e acordos que tem sido firmados entre os países-membros do Mercosul com o objetivo de alcançar o estágio de Mercado Comum, em especial no que diz respeito à livre-circulação de pessoas.

Pretende-se, ainda, avaliar esforços empreendidos nesse sentido paralelamente, como em projetos concebidos na região de fronteira, que se apresentam como projetos-piloto dessa integração, podendo vir a se expandir para todo o bloco regional. O caso mais emblemático é o do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, celebrado no dia 21 de Agosto de 2002, que facilita os trâmites burocráticos dos cidadãos das fronteiras entre Brasil e Uruguai.

Avaliou-se que o Mercosul, desde o seu início, conferiu prioridade às questões econômicas, e, embora haja um crescente reconhecimento da importância do âmbito social na integração do Mercosul, esta é ainda incipiente, sendo que algumas tentativas de aproximação tem sido realizadas em regiões menores, de modo experimental.

Palavras-chave: Mercosul; fronteiras; livre circulação de pessoas.

INTRODUÇÃO

Os processos de integração regional da América Latina caracterizaram-se por objetivar soluções e/ou implementações de cunho econômico, sendo que questões sociais foram constantemente relegadas a segundo plano, como por exemplo no caso da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), Pacto Andino e CARICOM.

O Mercosul não teve um destino muito diferente: no próprio Tratado de Assunção de 1991[1], que delineou as regras, medidas e objetivos, pode-se denotar um forte viés econômico do que seria o bloco, já que considera principalmente a ampliação dos mercados nacionais como ferramenta para poder acelerar os processos de desenvolvimento econômico. Assim, o melhoramento do âmbito social dos cidadãos seria uma consequência de um mercado comum consolidado. Importante recordar que o início dos anos 90 era um período no qual a ideologia chamada neoliberal ditava as cartas no subcontinente latino-americano[2].

No início dos anos 2000, contudo, esse cenário político muda. Atingida por uma "onda rosa"[3], a América do Sul elege uma série de governantes de partidos mais à esquerda no espectro político. Estes governos possuem entendimentos distintos sobre o que deveria ser a integração regional[4], e outros âmbitos da integração - como o social - acabam por ganhar força. Assim, algumas tentativas de avançar nesses assuntos podem ser verificadas, ainda que numa escala geográfica diminuta - uma forma de "testar" regionalmente iniciativas que possivelmente seriam ampliadas futuramente. Uma destas iniciativas diz respeito à livre circulação de pessoas, assunto que havia sido pouco explorado no âmbito do Mercosul.

---

[1] Disponível em < http://www.tprmercosur.org/pt/docum/Tratado_de_Assuncao_pt.pdf>. Acesso em 04/09/2014
[2] Consultar VELASCO E CRUZ (2007)
[3] Ver, a esse respeito, SILVA (2010)
[4] VEIGA; RIOS (2007)

DESENVOLVIMENTO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é fruto da aproximação entre Brasil e Argentina, iniciada pelos presidentes Sarney e Alfonsín ainda na década de 1980. Materializado pelo Tratado de Assunção, em 1991, que pretendia estabelecer entre os países-membros (então Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) um Mercado Comum até o final de 1994. Como destacou Almeida (2013, p.48), quando nos referimos a um Mercado Comum "O mais importante é que não se está falando apenas de derrubada de tarifas e adoção de uma TEC, mas da livre circulação de todos os fatores de produção (bens, serviços, capitais, pessoas)".

O Tratado de Ouro Preto, firmado pelos países-membros em 1994 criou a estrutura institucional do Mercosul. Nessa estrutura é criado o Foro Consultivo Econômico-Social, o órgão de representação dos setores econômicos e sociais (art. 28), tendo, dentre outros objetivos, a promoção da participação social no processo de integração. Contudo, a dificuldade de fazer com que os governos adotassem as suas propostas, assim como a dificuldade de ser reconhecido como meio de diálogo entre a sociedade e o Mercosul, comprometeram a sua efetividade, tornando cada vez mais complicado o caminho que levasse o Mercosul ao objetivo final da consolidação do Mercado Comum.

É somente em 2003 a 2010 que começa uma fase com uma relativa relevância da preocupação com as políticas sociais e maiores envolvimentos sociais, a partir da eleição de governantes mais à esquerda, e que possuíam uma outra visão da integração. Conforme destacaram Veiga e Rios (2007, p.22), o sentido da chamada "integração pós-liberal" vai muito além do comércio, englobando áreas como "(...) infra-estrutura, energia, complementação industrial e agrícola, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, fontes de financiamento para o desenvolvimento, projetos de integração fronteiriça, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia".

Contudo, houve novamente um resultado prático escasso (ALMEIDA, 2011), fruto em grande medida da ausência de órgãos supranacionais que possuam um caráter decisório, assim como da falta de boa vontade política, que dificultam a livre circulação

de pessoas. E, embora não se proíba a entrada e saída dos cidadãos mercosulinos nos territórios dos Estados-partes e associados, o aparelho burocrático dos mesmos a respeito do trato de imigrantes, acaba por desencorajar a livre circulação de pessoas.

Foram tomadas algumas medidas nesse sentido, como por exemplo o Acordo sobre Residência[5], no qual o nacional do Estado-parte ou associado pode solicitar o ingresso temporário (2 anos) em um dos outros Estados-partes, podendo ser permanente se renovado antes de 90 dias do vencimento. Nesses casos, o tramite é feito e requerido perante o Consulado respectivo e é realizado conforme os procedimentos estabelecidos do país do qual o documento procede[6]. Assim, mais uma vez o então cidadão mercosulino é sujeito as normas e leis de cada Estado-parte, o que acaba por gerar confusão e conflito de interpretação, já que muitas vezes as exigências de cada Estado-parte divergem muito um do outro.

O fato do Tratado de Assunção afirmar o compromisso dos Estados-partes de harmonizar as suas legislações para lograr o fortalecimento de integração (art 1º) infelizmente não implicou na efetiva regulamentação de tal compromisso, deixando os cidadãos mercosulinos subordinados à boa vontade política, e a meta do mercado comum se vê cada vez mais distante, já que sem a essencial livre circulação de pessoas não é possível a sua consolidação.

Entretanto, há iniciativas inovadoras que vem sendo tomadas em escala geográfica diminuta, que podem servir como laboratório para uma futura regulamentação da livre circulação. Essas iniciativas acontece, sobretudo, nas regiões de fronteira entre os países-membros. Pensando na integração regional, as regiões de fronteira podem ser consideradas como o primeiro nível de integração com os países vizinhos. Nessas regiões a integração é fenômeno inexorável, pois ali ocorre em seu

[5] Disponível em < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-sobre-residencia-para-nacionais-dos-estados-partes-do-mercosul-bolivia-e-chile-dec-no-28-02/> Acesso em 04/09/2014

[6] Cartilha do cidadão do Mercosul. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/cartilha-do-cidadao-1>. Acesso em 04/09/2014

cotidiano operacional: no convívio do dia a dia, entre pessoas, empresas, fluxos financeiros, culturais e simbólicos.

Brasil e Uruguai, por exemplo, buscaram a partir de 2002 aprimorar o convívio nas regiões de fronteira - mais especificamente, nas chamadas cidades-gêmeas - com a criação da Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço (NACDF), em 2002. A ideia motivadora do estabelecimento da NACDF parece ser a compreensão da singularidade da região de fronteira, configurando uma experiência inovadora em relação à integração.

De imediato, a Nova Agenda foi responsável por uma ação inovadora: a criação da figura jurídica do cidadão fronteiriço, materializada no Acordo para Permissão de Ingresso, Residência, Estudo e Trabalho, Previdência Social e Concessão de Documento Especial de Fronteiriço a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, regulamentado no Brasil pelo decreto 5.105 de 14 de junho de 2004[7] .

Referido acordo facilita a vida dos cidadãos fronteiriços entre ambos países, já que qualquer cidadão que deseje estabelecer-se ou more em até 20 quilômetros da fronteira poderá ser beneficiado tendo acesso a residência na localidade vizinha, estudos em estabelecimentos públicos ou privados, exercício de trabalho e direitos previdenciários através da concessão de um documento, o Documento Especial de Fronteiriço, que pode ser feito no Departamento da Policia Federal e na Direção Nacional de Migrações do Uruguai, inicialmente outorgada por 5 anos e prorrogável por igual período (art 1).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o Mercosul reconheça que a dimensão social é importante para todo o processo de integração, o fato desse reconhecimento não ter se materializado em normas jurídicas (HERZ; HOFFMAN, 2006) compromete o alcance dos objetivos elencados pelo Mercosul. Além disso, a estrutura intergovernamental do bloco (ou seja,

[7] Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm>. Acesso em 04/09/2014

as decisões para o bloco não vem de uma instituição supranacional, e sim da harmonização das políticas dos países envolvidos) também tem dificultado os avanços.

As iniciativas de integração em regiões de fronteira, como a apontada no texto entre Brasil e Uruguai podem ser úteis na medida em que se constituem como um "projeto piloto" entre as partes, num escopo menor. A partir da experiência aplicada na fronteira, as políticas podem ser aprimoradas e, então, compartilhadas entre todo o bloco. Essa pode ser uma alternativa mais viável do que a implementação total por parte dos Estados-parte, já que neste último caso a celeridade na correção de eventuais problemas fica seriamente comprometida, o que pode levar a políticas desastrosas que, por sua vez, desencorajariam novas medidas de integração.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo R. (2011). O desenvolvimento do MERCOSUL: progressos e limitações. In: **Brasília: Revista Espaço da Sophia**, ano 5, no 43, 2011, p. 63-79.

——————————— (2013). **Integração Regional: uma introdução**. Ed. Saraiva, São Paulo.

HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea (2006). **Organizações Internacionais**. São Paulo: Campus-Elsevier.

MENEZES, Alfedro; PENNA FILHO, Pio (2006). **Integração Regional**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier.

SILVA, Fabrício P (2010). Até onde vai a "onda rosa"? In: **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 2.

VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra (2007). **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago, Nações Unidas.

VELASCO E CRUZ. Sebastião (2007). **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. Ed. Unesp, São Paulo.