

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*Imigrantes no regionalismo:
percepções desde o Mercosul e a
União Europeia*

Karina Lilia Pasquariello Mariano; Letícia
Figueiredo Ferreira; Vitória Totti Salgado

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

IMIGRANTES NO REGIONALISMO: PERCEPÇÕES DESDE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA

Karina Lilia Pasquariello Mariano¹; Letícia Figueiredo Ferreira²; Vitória Totti Salgado³

Resumo: A construção de políticas migratórias sempre foi uma questão central para os países, especialmente, nas últimas décadas, com a intensificação dos processos de integração ao redor do mundo, que passaram a incorporar o debate sobre a livre circulação de pessoas e a harmonização das regras de migração entre os Estados-Membros. Enquanto a União Europeia desenvolveu uma política comum que abrange tanto a questão da circulação interna de pessoas como as regras de entrada de migrantes extrabloco, no Mercosul, a política migratória é exclusivamente nacional, havendo discussões entre os membros apenas sobre princípios comuns. Apesar das diferenças, nos últimos trinta anos houve uma mudança na compreensão dos migrantes em ambos os processos de integração regional, marcada pelo fortalecimento da desconfiança em relação aos que vêm de regiões externas. O objetivo deste artigo é discutir o processo de securitização da agenda migratória nos dois blocos regionais, analisando suas distinções e especificidades. Não pretendemos realizar uma comparação entre os blocos, mas demonstrar que existe uma dinâmica semelhante em ambos apesar de suas diferenças. A hipótese de nossa análise é que essa mudança na percepção dos migrantes está relacionada a uma narrativa de crise que estimulou o surgimento de movimentos extremistas e nacionalistas no século XXI, concomitante ao aumento dos fluxos migratórios nos dois continentes. O artigo baseia-se em um enfoque histórico, fundamentado em documentos oficiais da União Europeia, do Mercosul (e seus respectivos Estados-membros) e de organismos internacionais.

Palavras-chave: Migração, Securitização, União Europeia, Mercosul.

MIGRANTS IN REGIONALISM: PERCEPTIONS FROM MERCOSUR AND THE EUROPEAN UNION

¹ Professora Associada da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). Coordenadora da Rede DIPP (Development, International Politics and Peace), financiada pelo Programa CAPES-Print. Pesquisadora do INCT-INEU, do Observatório de Regionalismo (ODR) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Bolsista produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Email: karina.mariano@unesp.br

² Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP), com pesquisa financiada pela CAPES. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ e bacharela em Relações Internacionais pela mesma universidade. Pesquisadora vinculada ao Observatório de Regionalismo (ODR), à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), ao Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI) e ao Grupo de Estudos da Eurásia (GEEU). Email: leticiaierreff@gmail.com

³ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP), com pesquisa parcialmente financiada pela CAPES. Bacharela em Relações Internacionais pela Unesp. Pesquisadora vinculada ao Observatório de Regionalismo (ODR), à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e à Rede de Pesquisa Internacional DIPP (Development, International Politics and Peace). Email: vitoria.totti@unesp.br

Abstract: The construction of migration policies has always been a central issue for countries, especially in recent decades with the intensification of integration processes around the world, which began to incorporate the debate on the free movement of people and the harmonization of migration rules between Member States. While the European Union has developed a common policy that covers both the issue of internal movement of people and the rules for the entry of extra-bloc migrants, in the case of Mercosur, the migration policy is exclusively national, with discussions within the bloc regarding common principles. Despite the differences, over the past thirty years there has been a shift in the understanding of migrants within both regional integration processes, characterized by an increasing distrust towards those who come from external regions. The aim of this article is to discuss the process of securitization of the migratory agenda in both regional blocs, analyzing their distinctions and specificities. We do not intend to compare the blocs, but to demonstrate that there is a similar dynamic between them despite their differences. The hypothesis of our analysis is that this change in the perception of migrants is related to a crisis narrative that stimulated the rise of extremist and nationalist movements in the 21st century, concomitant to the increase in migratory flows on both continents. The article relies on a historical approach, based on official documents from the European Union, Mercosur (and its respective member states), and international organizations.

Keywords: Migration, Securitization, European Union, Mercosur.

I. Introdução

As características dos processos de integração regional são centrais para a definição do tratamento da questão da imigração. No âmbito interno, quando há um mercado comum, pressupõe-se a livre-circulação de pessoas entre os Estados-membros e a necessidade de harmonização das regras para migração; enquanto estágios de união aduaneira e área de livre-comércio mantêm as lógicas nacionais. Da mesma forma, a existência de um mercado comum pressupõe o tratamento unificado para os imigrantes oriundos de países terceiros, ao passo que nos demais tipos de integração esse tratamento pode ser harmonizado ou não.

A União Europeia desenvolveu uma política comum que abarca tanto a questão da circulação interna de pessoas, quanto as regras para a entrada de imigrantes extrabloco. No caso do Mercosul, a política migratória é exclusivamente nacional, havendo discussões no âmbito do bloco em relação a princípios comuns. Apesar das diferenças, verifica-se ao longo dos últimos trinta anos que, em ambos os processos de integração, desenvolveu-se uma diferenciação no entendimento sobre o imigrante dentro dos blocos regionais.

O objetivo deste artigo é discutir o processo de securitização da pauta migratória em

ambos os blocos regionais, analisando suas distinções e especificidades. Considerando que a proposta do dossiê se refere aos 30 anos do Mercosul, este artigo não pretende comparar os processos de integração, mas demonstrar que há uma dinâmica semelhante entre os dois apesar das diferenças, dando ênfase ao caso do Cone Sul. Argumentamos que essa mudança na percepção sobre o imigrante está relacionada a uma narrativa de crise que favoreceu a ascensão da extrema direita no século XXI, concomitante ao aumento dos fluxos migratórios nos dois continentes. O trabalho seguirá uma abordagem histórica, fundamentada nos documentos oficiais da União Europeia, do Mercosul (e seus respectivos membros) e de organizações internacionais. Como aporte teórico, recorreremos ao arcabouço da teoria da securitização, especificamente as formulações da Escola de Copenhague.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em três seções. A primeira aborda o aumento dos deslocamentos internacionais na última década e a intensificação da securitização da migração, promovida por partidos de extrema direita que chegam ao poder através da instrumentalização de cenários sucessivos de crise. A segunda discorre sobre a política de migração e asilo comum da União Europeia, avaliando a tendência de exteriorização dos controles de fronteiras pelo bloco. A terceira seção, por fim, aborda o debate sobre a pauta migratória no Mercosul e as divergências entre os Estados-parte sobre a temática.

II. A Securitização da Migração

No século XXI, o fenômeno da globalização econômica, a disseminação de conflitos armados e instabilidades políticas, e o aumento da interdependência entre Estados repercutiu na intensificação da mobilidade humana, identificada nos altos números de migrantes e refugiados registrados nos últimos anos. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) denominou os últimos dez anos de “A Década do Deslocamento” (“*A Decade of Displacement*”), e os dados da agência contabilizaram ao menos 100 milhões de pessoas deslocadas forçosamente entre 2010 e 2019 (UNHCR, 2019). Somente em 2019, foram registrados 26 milhões de refugiados, 45,7 milhões de deslocados internos e 4,2 milhões de requerentes de asilo, todos deslocados em resultado da escalada de violência em conflitos, perseguições, violações de direitos humanos, e eventos que perturbaram a ordem pública em seus países de origem. Dos refugiados, quase 40% são oriundos da Síria e da Venezuela, especificamente 6,6 milhões sírios e 3,7 milhões venezuelanos, devido à situação de conflito e de crise política, econômica e social dos dois países (UNHCR, 2019).

Destaca-se, também, o aumento no número de migrantes internacionais entre os anos 2000 e 2020, chegando a um total de 281 milhões em 2020. De acordo com as Nações Unidas, nas últimas duas décadas, o contingente internacional de migrantes cresceu anualmente a uma média de 2,4% (UN DESA, 2020). Em 2000, o total de migrantes internacionais era de 173 milhões, enquanto em 2010 o montante já havia atingido os 220 milhões. Como o número de migrantes internacionais cresceu mais rápido do que a população mundial, a porcentagem de migrantes internacionais na população total aumentou de 2,8% em 2000 para 3,2%, em 2010, e chegou ao patamar de 3,6%, em 2020 (UN DESA, 2020).

No cenário de aumento da mobilidade transfronteiriça, diferenciam-se duas categorias principais: as migrações forçadas e as migrações espontâneas. Por “migrações forçadas”, entende-se o movimento migratório em que existe um elemento de coação, seja esse provocado pelo homem ou por fenômenos naturais. Os migrantes ou deslocados forçados são, portanto, coagidos a saírem de seus países em decorrência da ameaça à sua vida ou à sua sobrevivência devido a conflitos, perseguição, desastres ambientais, fome, entre outros fatores. É importante ressaltar, porém, que “migração forçada” não é um conceito legal, e sim analítico, que abarca uma ampla gama de fenômenos responsáveis pelo deslocamento forçado de pessoas (OIM, 2009, p. 41). A categoria “refugiado”, por sua vez, é definida pelo direito internacional e pressupõe um conjunto de obrigações legais em relação a eles (ONU, 1951). Contrariamente, as migrações espontâneas ou voluntárias comportam um projeto de vida, planejado e desejado, geralmente causado por fatores de atração e de repulsão dos países (OIM, 2009, p. 41).

Nesse contexto, as Américas e a Europa apresentam-se como duas regiões que foram fortemente acometidas pelo afluxo de migrantes e de refugiados na última década. No caso da Europa, os fluxos migratórios são majoritariamente do Norte da África e do Oriente Médio. Já nas Américas encontramos dois movimentos distintos, um primeiro fluxo dirige-se principalmente aos Estados Unidos, com imigrantes provenientes da América Central, México e Ásia, principalmente, e outro direciona-se ao Cone Sul, tendo como origem da migração a Venezuela e o Haiti (BRIGIDO; UEBEL, 2020). Em ambos os continentes, a presença de organizações regionais impacta diretamente no disciplinamento da mobilidade humana, sobretudo nas experiências em que se optou pelo desenvolvimento de um mercado comum (CAVALCANTE FILHO; BARZA, 2020).

Embora não seja um pressuposto de uma área de livre-comércio, a questão da migração sempre foi uma questão sensível na integração da América do Norte. Em um primeiro momento, o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) teve forte preocupação com os deslocamentos internos (especialmente com a entrada

de mexicanos nos Estados Unidos) e, mais recentemente, a revisão desse acordo deu origem ao Acordo Estados Unidos-México-Canadá (*United States-México-Canada Agreement*, USMCA), que buscou estabelecer as regras para regulamentar a situação do México como porta de entrada para as migrações de países terceiros.

Já nas iniciativas voltadas à construção de um mercado comum, encontramos uma disparidade interessante. Tanto o Mercado Comum do Sul (Mercosul) quanto a União Europeia (UE), a despeito de suas diferenças, pressupõem a livre circulação de seus nacionais e residentes em suas legislações internas (BRIGIDO; UEBEL, 2020). Portanto, o aumento no fluxo de migrantes e de refugiados para os Estados-membros desses blocos pode provocar impactos no sistema de livre circulação de nacionais. Na União Europeia, o auge da crise de refugiados, em 2015, foi acompanhado do fechamento de fronteiras dentro do Espaço Schengen, limitando a circulação de nacionais e de residentes no bloco. No Mercosul, a crise da Venezuela, a partir de 2015, e à época ainda um Estado-parte pleno do bloco⁴, estimulou um crescimento significativo no fluxo de migrantes e gerou divergências de posicionamentos entre os países mercosulinos.

Concomitantemente à intensificação das migrações, identifica-se a ascensão da chamada Nova Direita, populista e nacionalista, que, ancorada em narrativas de crise socioeconômica, política e de ordem pública, promove discursos xenofóbicos e securitários a respeito dos fluxos migratórios. Tanto nos países em que a extrema-direita aumentou sua popularidade e participação parlamentar, quanto naqueles em que efetivamente governa, sua prática discursiva de incitamento do ódio a migrantes e refugiados contribuiu enormemente para a construção da figura do estrangeiro como “inimigo da nação”, que se torna aos poucos um “bode expiatório” e representa uma ameaça constante ao funcionamento dos serviços públicos e aos valores e tradições nacionais. Essa tendência política aponta para uma mudança na ordem internacional, que parece transitar da globalização e da governança global para o nacionalismo e a reação crescente contra as organizações internacionais e regionais (COPELOVICH; PEVEHOUSE, 2019).

No caso europeu, os efeitos persistentes da crise financeira da zona do euro, a crise migratória e o Brexit⁵ expuseram as fraturas do projeto de integração regional e alimentaram os anseios antiglobalização de parcela da população, além de terem servido como plataforma política para o crescimento da extrema-direita europeia (COPELOVICH; PEVEHOUSE, 2019). Por sua vez, o Mercosul enfrenta uma crise estrutural devido ao desalinhamento político-

⁴ A Venezuela foi formalmente suspensa do Mercosul a partir de agosto de 2017.

⁵ Termo que se refere à saída do Reino Unido da União Europeia.

ideológico entre Brasil e Argentina, e a ascensão de governos de direita e extrema-direita no Brasil, Uruguai e Paraguai. Em ambas as regiões, nota-se uma mobilização da frustração social pela direita para obter vitórias eleitorais e, uma vez no poder, demolir os projetos políticos construídos anteriormente, contestando inclusive os avanços em relação à integração regional.

No aniversário de trinta anos do Mercosul, este artigo propõe-se à reflexão dos efeitos da securitização dos fluxos migratórios para o desenvolvimento desta pauta no seio do bloco, utilizando o caso europeu para elucidar algumas questões a respeito do fenômeno da securitização. Entendemos que a comunidade europeia tem historicamente servido como um referencial de integração a outros blocos regionais, incluindo o Mercosul, e que o debate sobre a política migratória e de asilo na Europa influencia as discussões sobre o tema na América do Sul. Ademais, avaliamos a instrumentalização do discurso securitário da migração como plataforma para alavancar partidos de direita nacionalistas, que frequentemente opõe-se ao desenvolvimento de organizações regionais.

Para compreender essa instrumentalização do discurso em relação às migrações, é preciso apresentar uma breve explanação acerca do quadro teórico da securitização, segundo os preceitos da Escola de Copenhague. A securitização é o movimento discursivo em que uma ameaça existencial é invocada por um agente securitizador e, subsequentemente, legitimada por uma audiência (BUZAN et al, 1998). Três elementos compõem o processo de securitização: (i) objeto referente; (ii) agente securitizador; e (iii) audiência. Grosso modo, o objeto referente é aquilo que deve ser protegido, a todo custo, de uma ameaça existencial; o agente securitizador é o ator que, por meio do discurso, enuncia uma questão enquanto ameaça, em busca de convencer a audiência da necessidade de medidas emergenciais para a sua tratativa; e a audiência, por fim, é quem deverá legitimar o processo de securitização e a adoção de medidas excepcionais para o combate da suposta ameaça.

Assim, ao rotular uma questão como ameaça existencial, o agente securitizador busca construir o apoio da audiência a fim de ganhar a legitimidade, formal e/ou moral, para usar quaisquer meios necessários para neutralizar a dita ameaça. Nesse sentido, a teoria da securitização elabora que nenhuma questão é essencialmente uma ameaça, mas sim que algumas questões se tornam ameaças por meio do discurso, que, então, assume um papel performático de fundador e criador de uma ameaça pelo agente securitizador. Pouco importa a natureza intrínseca da ameaça, ou a sua concretude na realidade, mas sim a capacidade que o discurso tem de ganhar suficiente ressonância em relação a uma ameaça existencial, viabilizando a criação de uma plataforma que legitime tais ações (MOTTA, 2018).

Ao analisarmos o impacto da securitização da migração para o avanço do regionalismo

na pauta migratória, a identificação dos elementos torna-se difusa devido à amplitude regional do nível de análise. Os agentes securitizadores, ou seja, aqueles que enunciam a ameaça, podem ser identificados tanto no âmbito nacional (partidos políticos, burocracia e elites), como na própria estrutura burocrática do bloco regional. A audiência, por sua vez, encontra-se ainda mais difusa, podendo ser identificada nos governos dos países membros do bloco, nas burocracias tomadoras de decisão das instituições regionais, e na opinião pública em geral.

Por essa razão, faz-se uma distinção entre a legitimidade moral e formal de uma ameaça por parte da audiência. A identificação da audiência (ou audiências) depende do contexto do processo de securitização, bem como da sua capacidade em autorizar o discurso de segurança e legitimar as ações buscadas pelo agente securitizador (CÔTÉ, 2016, p. 546). Apesar de ambas as legitimidades, moral e formal, serem desejáveis para o sucesso do processo de securitização, geralmente a legitimidade formal é suficiente. A anuência de instituições formais, nacionais e/ou regionais, é o que confere ao agente securitizador o poder para converter o discurso securitário em políticas securitárias. Contrariamente, a legitimidade moral não é suficiente para a adoção de políticas, apesar de conferir credibilidade ao agente securitizador. Isso explica porque, ao mesmo tempo em que os políticos buscam aquiéscência formal do discurso, esses ocultam argumentos de segurança no repertório semântico do público nacional para ganhar apoio da opinião pública (BALZACQ, 2011). No caso das migrações, o discurso securitário está frequentemente intrincado com uma abordagem de ajuda humanitária, que pode ser empregada, por exemplo, para deslocar o foco do acolhimento aos migrantes para a contenção da migração por meio de incentivos ao desenvolvimento do entorno estratégico.

O discurso securitário da migração está relacionado à questão da formação de identidades coletivas em diferentes níveis, seja regional, estatal ou subestatal. Nesse sentido, identifica-se como agente securitizador preponderante, tanto na Europa como na América do Sul, os movimentos e partidos políticos de extrema-direita, que se valem do discurso da “ameaça à identidade” para alavancar seus projetos políticos. Conforme mencionado, distingue-se ao menos duas audiências, a depender do contexto político em que se insere o partido: o público de maneira geral, ao intentar mobilizar eleitores com o discurso anti-imigração e, após as eleições, os congressos nacionais e instituições competentes para a adoção de políticas securitárias frente à pauta migratória.

Três questões estão presentes na identificação de ameaças às identidades coletivas, conforme Buzan et al. (1998, p. 121): a questão migratória, a competição horizontal e a competição vertical. A questão migratória, como dito anteriormente, diz respeito à construção do imigrante como ameaça à identidade nacional ou regional, que seria “distorcida” devido aos

altos fluxos migratórios. Somado a isso, a competição horizontal trata-se de uma competição de valores e culturas devido à presença de comunidades diferentes em um mesmo Estado ou região, o que dialoga diretamente com a integração de migrantes e a livre circulação nos blocos regionais. Por fim, a competição vertical refere-se especificamente ao processo de integração regional e à conformação de uma outra identidade coletiva mais ampla, o que ameaça as identidades nacionais ou de grupos minoritários. Essas três questões se misturam nos discursos da Nova Direita, que procura mobilizar as massas e as elites políticas sob o argumento de que a ordem pública e o estilo de vida tradicionais estão ameaçados por forças centrípetas de integração regional e harmonização de legislações migratórias.

Consonante a isso, percebe-se que as próprias instituições da União Europeia, por vezes, apresentam-se como agentes securitizadores - e, por vezes, como audiência -, uma vez que a noção de uma identidade europeia coesa é fortalecida pela narrativa securitária de diferenciação e de exclusão de migrantes de países terceiros, em uma lógica de distinção entre “Nós” e “Eles”. Enquanto a livre circulação intrabloco está consolidada e possui incentivos à mobilidade dos nacionais dos países-membros, os fluxos migratórios e de refugiados de países terceiros são geridos sob uma abordagem securitária. No caso do Mercosul, diferentemente, as instituições do bloco não parecem assumir papel de agente na questão do gerenciamento da circulação, intra e extrabloco, prevalecendo lógicas nacionais. O bloco sul-americano, portanto, apresenta-se como instrumento para reforçar as políticas migratórias nacionais, o que resulta no embate de diferentes posições político-ideológicas entre os Estados-parte.

Como se debaterá em detalhe nas próximas seções, as crises econômicas recentes e o crescimento exponencial dos fluxos migratórios nos últimos anos, na Europa e no Cone Sul, capitalizados pela extrema direita, ajudam a criar uma atmosfera de “urgência” em proteger as populações nacionais e a legitimar a securitização da migração.

III. Políticas Migratórias e de Asilo na União Europeia

Na Europa, o debate a respeito da remoção de barreiras ao trânsito de pessoas avançou concomitantemente ao aprofundamento da integração econômica e à criação do mercado único europeu. De fato, a celebração do Acordo de Schengen⁶, em 1985, ocorreu um ano antes do Ato Único Europeu e insere-se em um contexto de reforma dos Tratados de Roma (1957) e de consolidação do mercado comum, então incompleto, como forma de restabelecer a

⁶ O Acordo de Schengen é uma convenção entre países europeus que foi incorporado à legislação da UE com o Tratado de Amsterdã, como será apontado mais adiante no texto.

competitividade europeia após a crise econômica dos anos 1970 (URWIN, 1994). Por outro lado, ao iniciar o processo de abertura de fronteiras no continente, necessário à livre circulação de bens, serviços, capitais e trabalhadores, Schengen também contribuiu para a integração política que deu origem à União Europeia (UE), que, por meio do Tratado de Maastricht (1992), passou a deter competências em matéria de Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e de Justiça e Assuntos Internos (JAI), com destaque para a cooperação judiciária e policial (PECEQUILO, 2014).

Isso porque a liberdade de movimento dentro do bloco criou demandas pela harmonização e pelo fortalecimento dos controles nas fronteiras externas do mesmo, assentando a ideia de um interior seguro em contraposição a um exterior inseguro e pavimentando, assim, o caminho para a chamada “fortaleza europeia” (BENEDICTO; BRUNET, 2018). Desde os seus primórdios, quando ainda se restringia a cinco membros fundadores – isto é, França, Alemanha e Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) –, o Espaço Schengen previa um modelo integrado de segurança alicerçado na maior vigilância das fronteiras externas. O mesmo buscava restringir a entrada de imigrantes de países terceiros indesejados no território de livre circulação, sob a pecha da irregularidade ou ilegalidade (UNIÃO EUROPEIA, 1990). Nesse primeiro momento, a fronteira com o Leste Europeu era a principal linha de defesa dos signatários do acordo, preocupados com os efeitos desestabilizadores do fluxo de imigrantes provenientes da Europa Oriental após o desmantelamento da Cortina de Ferro (MENEZES, 2008).

No fim da década de 1990, frente às transformações na agenda de segurança pós-Guerra Fria e à progressiva conceituação da imigração como uma das “novas ameaças” por sua conexão com crimes transfronteiriços, a pauta migratória passou a receber um tratamento diferente. A originária cooperação intergovernamental deu lugar ao debate comunitário sobre a livre circulação de cidadãos europeus, tendo o Tratado de Amsterdã (1997) atribuído à Comunidade Europeia a competência de formular regras para a construção de uma política migratória comum. Com esse propósito, o Tratado incorporou o Acervo de Schengen⁷, instituiu a cidadania da União e delimitou o objetivo de criar um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) (UNIÃO EUROPEIA, 1999). A partir de então, a implementação de uma política de migração e asilo comum passou a ser debatida regularmente pelo Conselho Europeu, o que resultou nos programas quinquenais de Tampere (1999), Haia (2004) e Estocolmo (2009).

Na cimeira de Tampere, os Estados-membros da UE se comprometeram pela primeira

⁷ Irlanda e Reino Unido não são signatários do Acordo de Schengen, apesar de serem membros da UE à época, mas se comprometeram a respeitar suas normas.

vez a frear a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos em sua raiz, agindo em parceria com os países de origem e de trânsito. As diretrizes para os cinco anos seguintes envolviam, além da cooperação com países terceiros, um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros, e a gestão dos fluxos migratórios (PARLAMENTO EUROPEU, 1999). No que concerne ao sistema de asilo, a UE então contava apenas com a Convenção de Dublin, assinada em 1990 e em vigor desde 1997, que define que pedidos de asilo devem ser tratados pelo Estado-membro em que o requerente entrar pela primeira vez. Foi também nesse período que a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) entrou em plena atividade, tendo sido o seu mandato, inicialmente destinado à luta contra o tráfico de drogas, progressivamente alargado para também abarcar o combate ao terrorismo e ao tráfico de seres humanos (MENEZES, 2008).

Já o programa de Haia foi apresentado na esteira de dois eventos significativos, um regional e outro internacional. No início de 2001, a assinatura do Tratado de Nice regulamentou o alargamento da UE em direção à Europa Centro-Oriental e reformou as instituições da União para incorporar plenamente os novos membros, processo que foi concluído em 2004 (UNIÃO EUROPEIA, 2001). Outro marco importante desse ano foram os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, que engendraram uma nova revisão do paradigma de segurança ocidental. Influenciada pela securitização da agenda de segurança interna estadunidense para lidar com o terrorismo global e transnacional, a PESC tornou-se cada vez mais militarizada e a percepção europeia da imigração como uma ameaça foi fortalecida (BENEDICTO; BRUNET, 2018). Somado a isso, os atentados ao sistema de trens de Madri, em 2004, elevaram a sensação de urgência em traçar novas diretrizes para aprimorar o ELSJ (MENEZES, 2008).

O plano de ação de Haia definiu como prioridades a luta contra o terrorismo, por meio do intercâmbio de informações entre Estados-membros e da colaboração com países terceiros; e contra a imigração ilegal, via gestão integrada das fronteiras externas, desenvolvimento de procedimentos comuns de asilo, instalação de um Sistema de Informações sobre Vistos, e uso de identificadores biométricos em documentos de viagem e identificação (COMISSÃO EUROPEIA, 2005), como o *European Dactyloscopy* (Eurodac), sistema de registro de entradas que havia sido criado em 2003 para evitar a duplicação de pedidos de asilo⁸ (COMISSÃO EUROPEIA, 2021). Data também do final de 2004 a criação da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia,

⁸ O Eurodac possui uma base de dados de impressões digitais que permite aos Estados-Membros da UE verificar se um requerente já solicitou asilo ou se entrou no bloco de forma irregular através de outro Estado-Membro, a fim de determinar quem é responsável pela análise do pedido (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

a Frontex, que, dando assistência à Europol, objetivava estreitar a cooperação intrabloco, especialmente nas novas fronteiras ao leste da União e com países vizinhos (MENEZES, 2008).

A correlação estabelecida pelas instituições europeias entre imigração irregular, crime organizado e terrorismo internacional foi reforçada pelo atentado ao metrô de Londres de 2005. A esse seguiram-se novas políticas de externalização dos controles migratórios, em uma estratégia preventiva de supressão da migração, por meio de acordos regionais ou bilaterais com países do Sul do Mediterrâneo e da Parceria Oriental⁹, além de fundos de ajuda humanitária e ao desenvolvimento (BENEDICTO; BRUNET, 2018). Isso ficou patente na Abordagem Global das Migrações, também de 2005, que constituiu pela primeira vez o quadro regulatório para a cooperação da UE com países terceiros na área de migração e asilo, sendo posteriormente reforçada em 2011; e no Pacto Europeu sobre a Migração e o Asilo, celebrado em 2008. O Pacto não trouxe muitos avanços em relação ao programa de Haia, mas evidenciou o teor do debate europeu à época. O primeiro compromisso do Pacto ressaltava a necessidade de organizar o acolhimento de imigrantes regulares de acordo com as capacidades de cada Estado-membro, enquanto o segundo exortava o retorno de imigrantes irregulares a seus países de origem ou um país de trânsito (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008).

Essa visão utilitarista da imigração como mero problema administrativo e a flexibilidade da UE em atender interesses nacionais mostrar-se-á a marca duradoura da cooperação europeia em temas de migração e asilo. Contribuiu para isso a reforma fomentada pelo Tratado de Lisboa (2007), que introduziu a votação por maioria qualificada no Conselho para as decisões referentes à migração e asilo, no âmbito do ELSJ (UNIÃO EUROPEIA, 2007). Não obstante, o Programa de Estocolmo, lançado em 2009, se destacou pela defesa das liberdades fundamentais e da diversidade, promovendo simultaneamente o combate ao racismo e à xenofobia e a garantia da segurança na Europa (UNIÃO EUROPEIA, 2009). A proposta ia de encontro à crescente hostilidade contra comunidades muçulmanas, exacerbada pelos ataques de células terroristas islâmicas nos anos 2000 e que se agravaria nas décadas seguintes, especialmente após 2015.

Nesse ano teve início a crise migratória europeia, cujos desdobramentos renovaram o desafio de implementação de uma política migratória e de asilo comum. O número sem precedentes de imigrantes e de requerentes de asilo que passou a chegar à Europa, o maior desde a Segunda Guerra Mundial, impactou principalmente Grécia e Itália, que se tornaram a “porta de entrada” para os fluxos provenientes do Oriente Médio e Norte da África através da

⁹ A Parceria Oriental é uma iniciativa de cooperação político-econômica entre os Estados-membros da UE e seis vizinhos do Leste Europeu e do Cáucaso: Bielorrússia, Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Armênia e Azerbaijão.

rota do Mediterrâneo Oriental¹⁰. Uma vez em solo europeu, parte desses imigrantes cruzava outra rota, a dos Bálcãs Ocidentais, em direção a países do Norte da Europa, especialmente para a Alemanha e a Suécia, sendo a Hungria o Estado-membro mais afetado por esse fluxo secundário (UNHCR, 2016). A fim de apoiar os Estados da “linha de frente” do Sul da Europa, recém-saídos da crise das dívidas soberanas e em maiores dificuldades político-econômicas, a Comissão Europeia propôs a criação de um Sistema de Resposta de Emergência, um mecanismo *ad hoc* de redistribuição de refugiados mantido por fundos orçamentários da UE e operacionalizado pelo Fundo de Asilo, Migração e Integração (AMIF) (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a).

O novo regime previa a realocação de pessoas chegadas à Itália e à Grécia para outros Estados-membros durante 24 meses, empregando quatro critérios: tamanho da população; PIB (Produto Interno Bruto) nacional; número médio de pedidos de asilo espontâneos e número de refugiados já reassentados; e nível de desemprego (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2015). Outrossim, seguindo proposta do Parlamento Europeu, os requerentes de asilo tinham a possibilidade de eleger uma ordem de preferência de destino, segundo habilidades linguísticas, estadias anteriores, estudos e experiência de trabalho (PARLAMENTO EUROPEU, 2015). Poucas semanas depois, o agravamento da crise levou a Comissão a ampliar o mecanismo e incluir Budapeste como beneficiária (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b). Contudo, a Hungria abdicou da prerrogativa e rechaçou a adoção de cotas fixas de redistribuição, sendo seguida pelas vizinhas Polônia, República Tcheca e Eslováquia. Em pouco tempo, a questão migratória tornou-se uma das principais fontes de divergência entre o centro e as periferias a sul e a leste do bloco.

Nos anos seguintes, apesar de os países mais ricos da UE terem sido os mais afetados por atentados terroristas – como os ataques à Paris, em 2015, à Nice e à Bruxelas, em 2016, e a Manchester, em 2017 –, houve um crescimento generalizado da islamofobia na Europa. No Sul do continente, nomeadamente na Grécia e na Itália, a securitização da migração e a intensificação do sentimento anti-Islã, instrumentalizados por partidos populistas de extrema-direita, decorrem de uma sobrecarga real dos serviços públicos nacionais causada pelo grande afluxo de refugiados – vistos como um fardo político e econômico. Nesse sentido, o aumento da xenofobia nesses países não pode ser desvinculado da crise do euro de 2010, que em grande

¹⁰ Segundo a Frontex ([2021]), há três rotas que cruzam o Mar Mediterrâneo com destino para a União Europeia: Oriental, Central e Ocidental (*Eastern Mediterranean Route*, *Central Mediterranean Route*, *Western Mediterranean Route*). A ACNUR, no entanto, nomeia o trajeto que compreende as rotas Oriental e Central como somente “rota do Mediterrâneo Oriental”. A Frontex identifica ainda duas outras rotas para a UE: rota das Fronteiras Orientais (*Eastern Borders Route*) e rota dos Bálcãs Ocidentais (*Western Balkan Route*).

medida favoreceu a ascensão política de partidos como o Vox, na Espanha, a Aurora Dourada, na Grécia, e a Liga Norte na Itália. Algo semelhante aconteceu na Hungria e na Polônia, onde a instrumentalização de narrativas de crise, primeiro a econômica e mais tarde a migratória, consolidou no poder, respectivamente, os partidos Fidesz e Lei e Justiça.

Contudo, os níveis de imigração para o Leste Europeu são muito menores do que os dos vizinhos do Mediterrâneo ou das economias maiores do Norte da Europa. Na realidade, a região funciona predominantemente como um corredor de passagem para outros destinos finais e, portanto, a baixa quantidade de requerentes de asilo que desejam estabelecer residência ali não condiz com as alegações de risco à ordem pública e à segurança interna apresentadas pelos governos locais. Por essa razão, a hostilidade contra imigrantes muçulmanos na Europa Oriental vem sendo tratada como uma islamofobia “platônica” ou “fantasma”, enraizada tanto no racismo característico de sociedades étnica, religiosa e culturalmente homogêneas, onde a perseguição a minorias étnicas (como ciganos e judeus) é um problema antigo (MAREŠ, 2014); quanto no medo historicamente fundado de ameaça à soberania e desaparecimento do Estado-nação, experiências genuínas na região (KENDE; KREKÓ, 2020).

No final de 2017, a Corte de Justiça da UE iniciou procedimentos legais contra a Polônia, a Hungria e a República Tcheca por terem se recusado a receber a parcela de requerentes de asilo definida pela Comissão Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2017); enquanto a Eslováquia concordou com o acolhimento de refugiados para evitar o processo judicial. Por decisão da Corte no início de 2020, os três Estados foram considerados infratores das regras da UE, o que abriu a possibilidade de imposição de sanções pecuniárias aos mesmos (CVRIA, 2020). Contudo, uma “política de apaziguamento” veio no final do mesmo ano sob a forma do Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo. Buscando restabelecer a solidariedade intrabloco, o Novo Pacto estipulou um sistema flexível e de responsabilidades proporcionais, segundo as condições econômicas e demográficas de cada Estado-membro. As competências variam entre a realocação de requerentes de asilo e o apoio logístico na criação de centros de acolhimento e no retorno de migrantes sem direito de permanência (COMISSÃO EUROPEIA, 2020).

O Novo Pacto acentua a exteriorização dos controles de fronteiras, introduzindo uma triagem pré-entrada para identificar todos que entraram no território da União sem autorização ou que desembarcaram após uma operação de busca e salvamento; e acelera os procedimentos de asilo e retorno, devendo um pedido ser aceito ou negado no prazo de 12 semanas (COMISSÃO EUROPEIA, 2020). O cronograma de implementação do Novo Pacto também prevê o fortalecimento da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, denominação assumida

pela Frontex em 2016, e a criação de um cargo de Coordenador de Retornos da UE. Por fim, o bloco continua apostando em acordos com países terceiros, como o acordo de readmissão de requerentes irregulares de asilo celebrado com a Turquia em 2016¹¹. De foco cada vez mais restrito e adotando medidas que beiram à violação do princípio de não-devolução¹² de refugiados consagrado pelo Direito Internacional, a política de migração e asilo na UE parece ter incorporado as lógicas nacionais de securitização da migração em voga no continente.

IV. A Migração no Mercosul

De modo análogo ao caso europeu, a construção de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, previsto pelo Tratado de Assunção (1991), pressupunha a implementação de mecanismos e regras para a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas. No entanto, em seu desenvolvimento, esse objetivo do bloco foi se reduzindo à constituição de uma união aduaneira que enfatizou muito mais a mobilidade comercial e financeira do que a de pessoas (NOVICK; HENER; DALLE, 2005). A explicação para esse descompasso nas agendas deve-se a dois fatores principais: dificuldade em harmonizar as legislações nacionais, pois prevalecem concepções e posturas bastante distintas entre os parceiros, limitando a construção de um consenso regional; e as implicações institucionais da incorporação dessa temática, uma vez que o enfrentamento da mesma estimularia a constituição de instâncias regionais com maior autonomia, fugindo à lógica estritamente intergovernamental do Mercosul.

Encontramos entre os países do Mercosul não só variações legislativas no tratamento do migrante, como percepções distintas sobre o assunto. No início da história desses países encontramos posturas de maior convergência, uma vez que todos eles foram formados a partir de processos migratórios, seja pela própria lógica da colonização (incluindo neste caso, o tráfico de pessoas escravizadas), mas também, a partir da segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX, por meio de políticas estatais que estimularam a vinda de grandes contingentes migratórios oriundos principalmente da Europa. Durante essa primeira fase, houve uma postura positiva desses governos, que se caracterizaram por políticas mais liberais de

¹¹ No início de 2020, frente à deterioração do relacionamento com a UE e em represália a desdobramentos na Guerra da Síria, a Turquia abriu temporariamente suas fronteiras e permitiu a travessia de refugiados para a Europa.

¹² O princípio de não-devolução ou *non-refoulement* refere-se às disposições do artigo 33 da Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), que estabelece que “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude de sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas” (ONU, 1951, art. 3, n. 1).

imigração, buscando facilitar e estimular a entrada dos imigrantes. Mesmo porque a procedência desses imigrantes era vista como um elemento importante, pois representava a chegada de grupos étnicos não-negros, o que no caso específico brasileiro fazia parte da estratégia de promover um branqueamento social.

A partir da década de 1970, a crise econômica que assolou a América Latina e o advento de governos autoritários promoveram alterações na postura dos governos em relação ao tratamento dos migrantes. À medida que as economias nacionais perdiam sua capacidade de assimilar novos contingentes de trabalhadores, deixavam de ser destinos atraentes para a imigração. Ao mesmo tempo, os governos autoritários passaram a incorporar novos requisitos para a aceitação de imigrantes, e assumiram posições mais severas contra a imigração ilegal (OCAMPO; MARTIN, 2003). Essa tendência implementou de distintas formas, criando na América Latina uma pluralidade de regimes regulatórios para lidar com a migração, sendo a fragmentação uma marca característica dessa região (BERNAL; PRADA; UREÑA, 2015). Como resultado, o tratamento dado aos imigrantes por cada governo varia de acordo com seu país de origem e com a existência (ou não) de acordos bilaterais entre o país receptor e o país de origem.

Essa fragmentação é mitigada pela existência de dois blocos regionais principais, o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), os quais promoveram uma convergência entre seus membros para abordar a questão da migração, especialmente no que diz respeito à mobilidade dos trabalhadores, mas, ainda assim, não foi possível estabelecer um parâmetro comum para a região. Um bom exemplo dessa divergência pode ser encontrado no Acordo de Residência de Nacionais dos Estados do Mercosul, Bolívia e Chile presente na Decisão CMC Nº 28/02 (MERCOSUL, 2002), elaborado com a finalidade de facilitar a imigração interna ao bloco. O referido acordo levou sete anos para ser ratificado, entrando em vigor apenas em 2009, fato que por si só já revela a dificuldade de conseguir construir consensos internos para a aprovação de medidas que pretendem harmonizar políticas entre os países do Mercosul.

No lado brasileiro, o acordo foi entendido como um estímulo para reduzir a burocracia exigida ao migrante para a concessão do visto permanente, mas não propriamente como um instrumento facilitador, pois ainda se manteve a exigência de uma série de documentos comprobatórios, bem como a prova de que o imigrante tem condições de subsistência para si e sua família em atividades lícitas. Este último requisito é um dos principais obstáculos para a obtenção da residência permanente, uma vez que boa parte dos imigrantes são trabalhadores informais e acabam tendo dificuldade em apresentar esta prova. Diante dessa dificuldade, muitos têm que retomar o processo, solicitando a residência temporária (com duração de até

dois anos), utilizando esse período para tentar ingressar no mercado de trabalho formal e comprovar sua capacidade de subsistência. Ademais, a aquisição do visto de residência permanente não finaliza o processo burocrático. No Brasil, o imigrante é obrigado a renovar periodicamente seu visto (atualmente a cada dez anos) e não tem direitos políticos. Só é considerado um cidadão com direitos políticos se realizar o processo de naturalização.

Essa não é a lógica que prevalece em outros países do Mercosul. Argentina e Uruguai adotaram medidas que buscam garantir maior igualdade de tratamento aos nacionais e imigrantes, visando uma maior integração sociocultural dos migrantes. No caso específico da Argentina, o artigo 11 da Lei de Migração de 2003 (Lei 25.871) garante aos imigrantes a participação nas decisões públicas e administrativas locais por meio do direito ao voto. Esse avanço legal garante a participação democrática do imigrante na localidade de sua residência, facilitando sua integração na comunidade. A Lei do Migrante Argentino de 2003 resultou de um amplo processo de negociação e deliberação no Congresso Nacional a partir de 1999, devido ao aumento do contingente de imigrantes recebidos e a dificuldade econômica do país em assimilar essa massa de novos trabalhadores. Perante um contexto de crescente tensão com essa situação, o governo do Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) conseguiu estabelecer um consenso sobre a nova legislação migratória com base na intenção de regularizar a situação dos imigrantes, resultando numa normalização relativamente avançada no que diz respeito aos seus aspectos sociais.

Esse novo posicionamento extrapolou as fronteiras, buscando construir um novo consenso regional. O governo da Argentina propôs aos seus parceiros do Mercosul um novo comportamento para facilitar a imigração entre os residentes desses países, resultando no Acordo de Residência, transferindo princípios semelhantes aos adotados nacionalmente para a região. No entanto, esse posicionamento encontrou resistência por parte do Brasil e do Paraguai, explicando inclusive a demora na ratificação do acordo e as restrições nele mantidas visando inibir a entrada de imigrantes. Por outro lado, a necessidade do Mercosul de discutir e estabelecer algumas regras comuns em relação aos imigrantes não pode ser atribuída apenas ao interesse argentino. Ela envolve também a crescente securitização da pauta migratória, a qual se tornou tema de maior relevância nos debates internacionais, criando novos constrangimentos aos governos do Mercosul. Ainda assim, a incorporação dessas discussões e o estabelecimento de alguns mecanismos comuns podem ser considerados como prelúdios para uma futura política migratória regional.

A partir da última década do século XX, aumentaram as pressões para flexibilizar a lógica mais restritiva nas políticas migratórias, porque no novo contexto internacional

globalizado não só os fluxos comerciais aumentaram, mas também o de pessoas, forçando os governos a se adaptarem a essa nova realidade de transnacionalização da produção e da migração do trabalho (ROBINSON, 2009). Em 2002 ocorreu a primeira mudança no discurso das migrações no interior do Mercosul, com a assinatura do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados do Mercosul, Bolívia e Chile, apontado anteriormente, e do Acordo de Regulação Migratória Interna. O Acordo de Residência Livre foi uma retomada da questão migratória na agenda de integração e na institucionalidade do bloco, chamando também a atenção para o fato de esse acordo ter sido alargado aos países associados: Chile e Bolívia, que aderiram ao mesmo em 2004 (ILLES, 2012), e Equador e Peru, em 2011 (BERNAL; PRADA; UREÑA, 2015).

Lunardi (2015) considera esses acordos como um marco no Mercosul, no qual a livre circulação de pessoas dentro do bloco era tratada na prática como um tabu, pois embora inicialmente o Tratado de Assunção apontasse o objetivo de estabelecer um mercado comum entre os países, não houve um movimento real de implementar políticas nesse sentido. A ascensão de novos governos - que impulsionaram a chamada Onda Rosa - e o relançamento do Mercosul, trouxeram um novo olhar para o tema migratório, que se refletiu inclusive na constituição do Fórum Especializado de Migração do Mercosul, criado em 2003. Essa atenção ao tema das migrações dentro do Mercosul a partir de 2002 é entendida por alguns autores (ILLES, 2012) como um grande avanço na proteção dos direitos humanos na região.

O Acordo de Residência para Nacionais do Mercosul é um instrumento que visava a regularização da imigração interna de cidadãos do Mercosul, permitindo que imigrantes ilegais, cujo país de origem fosse signatário do acordo, pudessem receber vistos de permanência. Ao mesmo tempo, o acordo estabeleceu novas regras para facilitar os procedimentos burocráticos para novos imigrantes, tendo como base apenas o critério de nacionalidade (natural ou adquirida há pelo menos 5 anos) de um dos países do bloco ampliado. Esse princípio também está presente na norma que permite que esse pedido seja feito tanto por quem deseja migrar para o país, como por quem já está nele em situação irregular.

O Acordo estabeleceu um princípio comum no Mercosul para o tratamento dos imigrantes oriundos do próprio bloco no que se refere ao recebimento de pedidos de obtenção do visto de residência. Ressaltamos que a partir desse ponto, todo o processo segue as normas nacionais, ou seja, o tipo de residência (permanente ou temporária) e os trâmites jurídico-burocráticos necessários ao cumprimento da legislação nacional. Não há harmonização desse processo dentro do Mercosul, embora o acordo pressuponha a elaboração de mecanismos comuns que permitam uma coordenação entre os Estados-membros do Mercosul.

Ainda dentro dessa lógica de facilitação da imigração interna para o Mercosul ampliado (considera o bloco e seus associados), os governos assinaram em 2006 dois documentos complementares, o Acordo de Residência de Nacionais dos Estados do Mercosul, Bolívia e Chile e o Acordo de Isenção de Tradução de Documentos Administrativos para Imigração entre os Estados Partes do Mercosul. E em 2008, o Acordo sobre o Benefício da Justiça e Assistência Jurídica Gratuitas entre os Estados-Membros do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile.

Esse posicionamento de maior flexibilização e facilitação da migração contava com o apoio da opinião pública. No entanto, o crescimento econômico vivido pelos países da região no período da "Onda Rosa" (2003-2015) promoveu um fluxo crescente de imigrantes para Argentina e Brasil, revertendo a percepção positiva sobre os migrantes. De acordo com dados estatísticos dos países do Mercosul ampliado, houve um acréscimo de aproximadamente 871.000 pessoas a mais em 2010 do que os números registrados na virada do século. A exceção foi o Uruguai, que registrou uma retração no número de imigrantes recebidos, com um decréscimo de cerca de 30.000 pessoas. Esses imigrantes direcionam-se prioritariamente para dois países do bloco: Argentina e Brasil, sendo a primeira o grande polo de atração desses imigrantes, país onde mais de dois terços de seus imigrantes são oriundos do Mercosul ampliado.

Esses fluxos migratórios mostram que a grande maioria dos imigrantes do bloco é originária dos países do Mercosul ampliado; com exceção do Brasil e do Chile, nos quais a maioria dos imigrantes é de fora. O Brasil recebeu fluxos de imigrantes principalmente do Haiti, China, Bolívia, Colômbia, Argentina, Portugal, Paraguai e, mais recentemente, da Venezuela (que só entrou no Mercosul em 2012), enquanto na Argentina havia um forte contingente de migrantes peruanos, bolivianos e paraguaios na última década. Essa intensificação dos deslocamentos populacionais entre os nacionais dos países da região era explicada por Patarra (1994) e Pellegrino (1995) como consequência do próprio processo de integração que facilitaria o trânsito de pessoas entre os países sul-americanos, e teria contribuído para a intensificação das populações deslocadas.

Essa explicação, porém, esbarrava em uma contradição: como os processos de integração poderiam estimular o aumento do fluxo populacional, se, em 2002, o Mercosul se caracterizava por não tratar adequadamente o assunto e não estabelecer regras que pudessem estimular esses movimentos? Além disso, é importante observar que grande parte desses imigrantes não era oriunda de países membros do Mercosul. Diante dessa realidade, Pellegrino (2009) revisou sua posição, afirmando que a situação das migrações na região do Mercosul

estaria mais relacionada às assimetrias econômicas produzidas pelos processos de desenvolvimento nacional do que à própria integração. Portanto, os movimentos migratórios corresponderiam às dificuldades econômicas e políticas vividas por cada país, ou, no caso brasileiro, ao desenvolvimento econômico promovido durante o segundo governo Lula da Silva (2007-2011), que elevou o país à condição de potência regional emergente e, portanto, como polo de atração de imigrantes.

No entanto, esse contexto brasileiro de atração de fluxos migratórios não representou uma reformulação rápida de sua legislação a fim de facilitar tais migrações. O Brasil manteve até recentemente o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980), que foi concebido e instituído durante o regime militar com base na lógica da doutrina da segurança nacional. O tema vinha sendo debatido no Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição em 1988, mas só foi substituído em 2017, com a promulgação de uma nova legislação. Em 2013, o então senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) apresentou um projeto de lei para regular essa questão, o qual tramitou durante dois anos nessa Casa, até que foi remetido para aprovação na Câmara dos Deputados e sancionado dois anos depois pelo presidente Michel Temer (2016-2018), tornando-se a Lei nº 13.445 de 24/05/2017. O referido projeto gerou muita polêmica ao ter sido considerado um avanço no reconhecimento do migrante como um sujeito de direitos.

Essa mudança de posicionamento por parte do Congresso brasileiro gerou protestos de grupos conservadores. A retórica de ameaça à segurança nacional foi amplamente utilizada por esses opositores, que chegaram a realizar manifestações públicas contra a aprovação da nova lei. Mas as pressões contrárias não vinham somente da opinião pública; setores da Polícia Federal, do Ministério da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional também se posicionaram desfavoravelmente, o que levou o presidente a sancionar o projeto com vetos importantes, entre os quais a anistia aos migrantes irregulares (que ingressaram antes de 6 de julho de 2016), a livre circulação de povos indígenas entre fronteiras em terras ocupadas tradicionalmente por essas populações, direito aos migrantes de exercer cargo, emprego ou função pública, e a definição de grupos vulneráveis.

É importante apontar que há uma sobreposição entre os grupos opositores à nova Lei de Migração e aqueles que apoiam o governo de Jair Bolsonaro, que tem se destacado na mídia nacional e internacional como um expoente do radicalismo da extrema-direita. Com um discurso fortemente nacionalista e autoritário, esse grupo ressuscita a visão do período ditatorial, expressado em vários momentos, como no caso do então senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), que acusou a proposta original de dificultar o controle nas fronteiras e colocar em

risco a segurança do Brasil, colocando-se como defensor dos vetos (AGÊNCIA SENADO, 2017). A securitização dessa questão também ocorreu na Argentina durante o governo de Maurício Macri (2015-2019) que, por meio do DNU N°70/2017, ampliou e facilitou os mecanismos para expulsar imigrantes.

As justificativas encontradas para sustentar esses comportamentos de caráter mais xenófobos estão basicamente fundamentadas em percepções e narrativas construídas para identificar o migrante como uma ameaça à sociedade receptora, sem necessariamente estar ancorada em fatos concretos. Tanto é assim, que o novo presidente argentino, Alberto Fernández revogou esse decreto, restabelecendo a Lei de Migrações de 2004, alegando que as premissas que motivaram o decreto não se sustentavam. O fato é que o novo presidente se enquadra no espectro político de centro-esquerda e não coaduna com o discurso xenofóbico do outro polo.

As divergências políticas entre os principais parceiros do Mercosul geraram uma crise profunda no processo de integração. Nos últimos anos, a integração tem passado por uma etapa revisionista que em sua narrativa indica buscar retomar os princípios originários do bloco, mas centrados nos aspectos relativos ao comércio e à investimentos. Essa tendência tem se acirrado desde que, no Brasil e no Uruguai, governos assumidamente identificados com posicionamento de extrema-direita defendem a flexibilização das normas do Mercosul, especialmente de tarifas e para a negociação de tratados comerciais. A mesma tendência é encontrada na agenda e institucionalidade do bloco, que têm sido sistematicamente enxugadas, sob a justificativa de trazer mais eficiência, como é o caso da norma aprovada pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2019, já sob a presidência pró-tempore do Brasil, que prevê a supressão da estrutura institucional do Mercosul das instâncias que não se reuniram nos últimos dois anos. Considerando que muitas delas dependem da convocatória governamental, pode-se deduzir que a nova regra facilita o processo de desmonte de estruturas institucionais pensadas para discutir temas que não se adequem aos programas políticos dos governos de ocasião.

V. Considerações Finais

Ao analisar como o tema das migrações foi abordado nos dois processos de integração, é possível perceber dois processos distintos entre si: enquanto no aspecto da institucionalidade encontramos uma tendência de divergência entre os dois blocos, percebemos que, nos últimos anos, houve forte convergência na construção de um discurso sobre o migrante. Também é importante apontar que essa segunda tendência está alinhada com o crescimento do ceticismo

em relação à própria integração em si e ao crescimento de grupos políticos de extrema-direita ao redor do mundo.

Na primeira tendência identificada, apontamos como no caso europeu a questão migratória apresenta uma forte vinculação com o processo de aprofundamento da integração e a construção do mercado comum, assim como com a posterior política de ampliação do bloco. Por outro lado, o objetivo inicial do Mercosul de estabelecer um mercado comum desapareceu do horizonte político dos governos, aferrando-se ao princípio da intergovernamentalidade e da manutenção da soberania nacional.

Consequentemente, na Europa presenciamos o desenvolvimento de uma política comum e a harmonização de regras, mas não necessariamente de tratamentos aos imigrantes, revelando que os consensos obtidos estão permeados por distintas concepções sobre o tema. Enquanto isso, no Mercosul os consensos referem-se a aspectos e princípios bastante genéricos que não resultaram numa construção coletiva para abordar o assunto e, tampouco, na convergência de normas para lidar com os migrantes.

Ao mesmo tempo, percebemos em ambos os casos um fortalecimento do discurso securitizador, que instrumentaliza narrativas de crise relacionando-as com a pauta migratória. Nesse aspecto, o posicionamento europeu apresenta um duplo discurso: há uma valorização da migração interna relacionada diretamente ao fortalecimento da lógica de livre-circulação do mercado único, enquanto o imigrante de fora da União Europeia é tratado como uma ameaça potencial ao bem-estar dos países, especialmente quando oriundo da África e do Oriente Médio.

A narrativa destaca a ameaça que a imigração representa para a identidade das sociedades que incorporem indivíduos com aspectos étnicos e culturais muito distintos. Ressalta-se, ainda, a pressão que esses imigrantes representam para os sistemas de seguridade social e para o mercado de trabalho que, nas últimas décadas, sofreram fortes pressões por conta do processo de globalização. Finalmente, há uma associação discursiva desses grupos migratórios com o aumento da criminalidade e da insegurança pública, o que mobiliza um dos principais sentimentos reativos do ser humano que é o medo.

Já no caso do Mercosul, o discurso centra-se na reafirmação da nacionalidade e na ideia de que o imigrante somente vai sobrecarregar os sistemas de segurança social, que reconhecidamente são incapazes de atender satisfatoriamente a sociedade nacional. Por isso mesmo, não há distinção entre o migrante interno ou externo ao bloco. No caso específico do Brasil, essa situação é agravada por uma lógica histórica de diferenciar a receptividade do imigrante de acordo com a sua origem. Enquanto os oriundos dos chamados países desenvolvidos são vistos positivamente, aqueles que vêm das nações vizinhas ou regiões

subdesenvolvidas encontram maiores resistências.

Talvez o melhor exemplo dessa resistência esteja no tratamento dado aos refugiados venezuelanos. Inicialmente, estes foram acolhidos pelos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, reconhecendo as dificuldades crescentes enfrentadas pela Venezuela desde a ascensão do presidente Nicolás Maduro, em 2013. No entanto, o governo Bolsonaro mostrou-se muito mais intransigente em relação a esses migrantes, chegando a fechar as fronteiras com a Venezuela na tentativa de impedir a entrada dos refugiados.

Seu posicionamento explica-se pelas tensões diplomáticas existentes entre os dois governos: não por causa do crescente volume de refugiados ou pelo recrudescimento do autoritarismo na Venezuela, mas porque há uma divergência ideológica entre ambos. Enquanto o chavismo de Maduro busca reforçar seu vínculo com o pensamento de esquerda, o presidente Bolsonaro assume explicitamente seu posicionamento de extrema-direita. Dessa forma, os venezuelanos que adentram o país são apresentados como uma ameaça, inimigos que devem ser combatidos, sem reconhecer que a Venezuela ainda é um Estado-parte do Mercosul, suspenso, mas não expulso.

Conclui-se, portanto, que o processo de securitização da pauta migratória, tanto na União Europeia como no Mercosul, está ancorado na construção de uma narrativa que apresenta os imigrantes como ameaças às identidades nacionais, enunciada, principalmente, por grupos políticos de extrema-direita. Tendo em vista que a livre circulação de pessoas é preceito para o desenvolvimento da integração regional em ambos os blocos, com as suas devidas particularidades, o avanço do debate sobre a temática das migrações no âmbito institucional da União Europeia e do Mercosul é essencial para a perenidade dos projetos de integração regional. Destarte, o discurso anti-imigração propagado pela Nova Direita é nocivo ao regionalismo e revela os limites da integração regional, na medida em que se destacam os palanques de partidos políticos nacionalistas.

VI. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Nova Lei de Imigração é sancionada com vetos**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/05/nova-lei-de-imigracao-e-sancionada-com-vetos-1>. Acesso em: 09 junho 2021.

BALZACQ, Thierry. A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants. In: BALZACQ, Thierry (ed.). **Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve**. London and New York: Routledge, 2011, p. 1-30.

BENEDICTO, Ainhoa Ruiz; BRUNET, Pere. **Building Walls: Fear and Securitization in the European Union**. Transnational Institute, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Stop

Wapenhandel, Report 35, 2018. Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/building_walls_-_full_report_-_english.pdf. Acesso em: 18 maio 2021.

BRIGIDO, Eveline V.; UEBEL, Roberto R. G. Efeitos da pandemia da COVID-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 27, maio/ago, 2020, p. 37-53.

BERNAL, Natalia; PRADA, María Angélica; UREÑA, René. “Intra-regional mobility in South America: The Andean Community and MERCOSUR”. In: PANIZZON, Marion; ZÜRCHER, Gottfried; FORMALÉ, Elisa (ed.). **The Palgrave handbook of international labour migration: Law and policy perspectives**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAVALCANTE FILHO, João M. M.; BARZA, Eugênia C. N. R. Os limites normativos da mobilidade humana em processos de integração regional: os efeitos da pandemia de COVID-19 e as restrições à circulação de pessoas na União Europeia e no MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 2, maio/ago 2020, p. 177-205.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça**, 2005. Disponível em: <https://europa.eu/!My67Nf>. Acesso em: 18 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposal for a COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece**, 2015a. Disponível em: <https://europa.eu/!bb78xV>. Acesso em: 19 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposal for a COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary**, 2015b. Disponível em: <https://europa.eu/!Nd49GJ>. Acesso em: 19 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on a New Pact on Migration and Asylum**, 2020. Disponível em: <https://europa.eu/!nx73yu>. Acesso em: 19 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Identification of applicants (Eurodac)**, 2021. Disponível em: <https://europa.eu/!RV74Vg>. Acesso em: 18 maio 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Pacto Europeu sobre a Migração e o Asilo**, 2008. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/pt/pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **COUNCIL DECISION (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece**, 2015. Jornal Oficial da União Europeia, nº L239, 2015. Disponível em: <https://europa.eu/!fU38pC>. Acesso em: 19 maio 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**, 2016.

Disponível em: <https://europa.eu/!Uk83Xp>. Acesso em: 19 maio 2021.

COPELOVICH, Mark; PEVEHOUSE, Jon C. W. International organizations in a new era of populist nationalism. **The Review of International Organizations**, v. 14, 2019, p. 169-186.

CORTE DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (CVRIA). **By refusing to comply with the temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection, Poland, Hungary and the Czech Republic have failed to fulfil their obligations under European Union law**, 2020. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

CÔTÉ, Adam. Agents without agency: Assessing the role of the audience in securitization theory. **Security Dialogue**, v. 47, n. 6, 2016, p. 541-558.

FRONTEX. **Migratory Routes**. [2021?]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/eastern-borders-route/>. Acesso em: 09 junho 2021.

ILLES, P. 10 anos do acordo de Livre Trânsito e Residência no Mercosul. CDHIC, 2012. Disponível em: <http://www.cdhic.org.br/?p=119>. Acesso em: mar 2015.

KENDE, Anna; KREKÓ, Péter. Xenophobia, Prejudice, and Right-Wing Populism in East-Central Europe. **Current Opinion in Behavioral Sciences**, v. 34, 2020, p. 29-33.

LUNARDI, Thamirys Mendes. O Acordo para Residência de Nacionais de Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile de 2009: política migratória e integração regional. In: I Seminário Internacional de Ciência Política, 2015, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MAREŠ, Miroslav. The Extreme Right's Relationship with Islam and Islamism in East-Central Europe: From Allies to Enemies. **East European Politics and Societies**, v. 28, n. 1, 2014, p. 205-224.

MENEZES, Livia Campos de. **De Tampere ao Programa de Haia: Decisões Políticas sobre a Imigração na União Européia (1999-2004). Uma Cidadela Revigorada?**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em História. Franca: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2008.

MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/DEC. N° 28/02. Acordos emanados da XII Reunião de ministros do interior do MERCOSUL, da república da Bolívia e da república do Chile**, 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 25 maio 2014.

MOTTA, Bárbara V. C. Securitização. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.) **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 1113-1122.

NOVICK, Susana; HENER, Alejandro; DALLE, Pablo. El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. **Documentos de Trabajo no 46**. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,

Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2005.

OCAMPO, José A.; MARTIN, Juan. **Globalisation and Development: A Latin American and Caribbean Perspective**. Palo Alto: Stanford University Press, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 28 de julho de 1951. Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 09 junho 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Glossário sobre Migração. **Direito Internacional da Migração**, N° 22, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 09 junho 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de Outubro de 1999, Conclusões da Presidência**, 1999. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. Acesso em: 18 maio 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 9 de setembro de 2015, sobre a proposta de decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional (COM(2015)0286 – C8-0156/2015 – 2015/0125(NLE))**, 2015. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0306_PT.html. Acesso em: 19 maio 2021.

PECEQUILO, Cristina S. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1ª ed., 2014.

ROBINSON, William I. Saskia Sassen and the Sociology of Globalization: A Critical Appraisal. **Sociological Analysis**, v. 3, n. 1, Spring 2009.

THE UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UN DESA), Population Division. **International Migration Stock**, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>. Acesso em: 19 maio 2021.

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2015, 2016**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/576408cd7>. Acesso em: 18 maio 2021.

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2019**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>. Acesso em: 19 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA (1990). **Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns**. Jornal Oficial da União Europeia, nº L239, 2000, p.

19-62. Disponível em: <https://europa.eu/!rD69fQ>. Acesso em: 18 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados**. Jornal Oficial da União Europeia, nº C340, 1997, p. 1-144. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>. Acesso em: 18 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados, assinado em Nice em 26 de Fevereiro de 2001**. Jornal Oficial da União Europeia, nº C080, 2001, p. 1-87. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/nice/sign>. Acesso em: 18 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007**. Jornal Oficial da União Europeia, nº C306, 2007. Disponível em: <https://europa.eu/!Mu68XD>. Acesso em: 18 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA (2009). **Programa de Estocolmo - Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadão**. Jornal Oficial da União Europeia, nº C115, 2010. Disponível em: <https://europa.eu/!cD94Cd>. Acesso em: 18 maio 2021.

URWIN, Derek W. (1994). **The Community of Europe: A History of European Integration since 1945**. Nova Iorque: Routledge, 2ª ed., 2014.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.