



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



JOÃO MAURICIO MALTA CAVALCANTE FILHO

A GESTÃO DE FRONTEIRAS
EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL
E OS IMPACTOS JURÍDICOS PARA A CIRCULAÇÃO DE PESSOAS:
uma análise do modelo europeu
e as perspectivas de integração para o MERCOSUL

Dissertação de Mestrado

Recife
2019

JOÃO MAURICIO MALTA CAVALCANTE FILHO

**A GESTÃO DE FRONTEIRAS
EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL
E OS IMPACTOS JURÍDICOS PARA A CIRCULAÇÃO DE PESSOAS:
uma análise do modelo europeu
e as perspectivas de integração para o MERCOSUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Transformações do Direito Privado

Linha de Pesquisa: Relações Contratuais Internacionais

Orientadora: Professora Dr^a Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

Recife
2019

Catalogação na fonte
Bibliotecário Josias Machado CRB/4-1690

C376g Cavalcante Filho, João Maurício Malta

A gestão de fronteiras em processos de integração regional e os impactos jurídicos para a circulação de pessoas: uma análise do modelo europeu e as perspectivas de integração para o MERCOSUL / João Maurício Malta Cavalcante Filho. – Recife, 2019.
288 f.

Orientador: Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2019.
Inclui referências.

1. Integração regional 2. Liberdade de movimento (Direito internacional público). 3. Fronteiras. 4. América do Sul – Integração econômica. 5. União Europeia. 6. MERCOSUL (Organização). 7. Globalização. 8. Cooperação econômica internacional. 9. Emigração e imigração (Legislação). 10. Relações Internacionais. 11. Direito Internacional. I. Barza, |Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro (Orientador). II. Título.

341 CDD (22. ed.)

UFPE (BSCCJ2019-12)

CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. **A GESTÃO DE FRONTEIRAS EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E OS IMPACTOS JURÍDICOS PARA A CIRCULAÇÃO DE PESSOAS:** uma análise do modelo europeu e as perspectivas de integração para o MERCOSUL. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito do Recife, da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: 07/02/2019

Banca Examinadora

Prof. Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza Instituição UFPE

Assinatura_____

Prof. Dr. Thales Cavalcanti Castro

Instituição UNICAP

Julgamento APROVADO

Assinatura_____

Prof. Dr. Aurélio Agostinho da Bôaviagem

Instituição UFPE

Julgamento APROVADO

Assinatura_____

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros

Instituição UFPE

Julgamento APROVADO

Assinatura_____

AGRADECIMENTOS

À UFPE, por me receber na instituição, desde o Colégio de Aplicação, passando pela Faculdade de Direito do Recife, até chegar ao Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito desta Universidade, em especial, ao professores, amigos de turma, servidores e funcionários da instituição, que direta ou indiretamente, participaram da minha formação acadêmica.

Ao PPGD/UFPE, pelo acolhimento na realização do curso de Mestrado, em especial, aos funcionários, colegas de turma e professores da minha linha de pesquisa, Professor Dr. Aurélio Bôaviagem e Dr. Paul Weberbauer, que compartilharam, com generosidade, conhecimentos necessários à realização desta dissertação.

À CAPES, pelo apoio e incentivo à pesquisa.

À Professora Dr^a Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza, pela orientação e solidariedade em compartilhar os saberes acadêmicos e de vida, e pelo exemplo de dedicação ao ensino e à pesquisa.

Aos meus amigos, pelo incentivo e pela torcida sempre presentes.

À minha família, por compartilhar os momentos comigo, por compreender as minhas eventuais ausências e pela torcida e carinho de sempre.

Aos meus pais, Cleide e João, pelo apoio, compreensão e cuidado, ensinando-me, desde cedo, o Caminho a se andar.

A Deus, porque tem sido Refúgio na agitação, Força na dificuldade, Renovo para o ânimo, e por ter dado ao mundo a prova de amor que hoje me traz a Paz.

RESUMO

A dissertação tem como objeto de estudo o disciplinamento normativo das fronteiras em um contexto de integração regional, com especial enfoque nos impactos jurídicos sobre a circulação de pessoas no espaço integrado. Para tanto, parte-se da análise do processo de integração europeu, supranacional e regido pelo Direito Comunitário, e do processo de integração mercosulino, com prevalência intergovernamental. O tema leva em consideração um contexto internacional marcado pela globalização, intensificação da mobilidade e ascensão de blocos regionais, que transformam as competências soberanas do Estado-nação. As fronteiras e a mobilidade territorial humana deixam de ser interesses unicamente nacionais e passam a ser de interesse também do bloco regional, através da produção de normas supranacionais ou regionais com eficácia sobre os espaços de integração. Nesse panorama, objetiva-se discutir os desafios normativos da gestão de fronteiras e da mobilidade humana na União Europeia, que já conta com um espaço consolidado de livre circulação e de gestão integrada de fronteiras externas, e no MERCOSUL, ainda em evolução e com desafios inerentes à livre circulação. Ademais, analisam-se os impactos do controle de fronteiras para os direitos de mobilidade das pessoas que circulam pelo espaço integrado, na condição de cidadãos de países do bloco ou na condição de nacionais de países terceiros. A pesquisa pautou-se pela revisão bibliográfica, em uma abordagem qualitativa, acompanhando-se a legislação comunitária e os acordos regionais pertinentes, sob o enfoque teórico da Teoria Econômica da Integração, do Direito Comunitário e da Integração, em cotejo com a teoria crítica da securitização. A dinâmica do controle fronteiriço tem revelado, internamente, uma tendência de favorecer a mobilidade das pessoas que se beneficiam do direito de livre circulação, enquanto que externamente, principalmente na UE, tende-se a reforçar o controle, colocando como desafio adicional, no caso do MERCOSUL, a necessidade de harmonização jurídica para o espaço regional.

Palavras-chave: Direito internacional. Integração regional. Livre circulação de pessoas. Gestão de fronteiras.

ABSTRACT

The dissertation aims to study the normative discipline of borders in a context of regional integration, with special focus on the legal impacts on the movement of persons in the integrated space. In order to do so, it is based on an analysis of the European supranational integration process, governed by European Law, and the MERCOSUR integration process, with intergovernmental prevalence. The theme takes into account an international context marked by globalization, intensification of mobility and the rise of regional blocs, transforming the sovereign powers of the nation-state. Frontiers and human territorial mobility are no longer solely a national interest but become also to be an interest of the regional bloc through the production of supranational or regional standards that are effective over common spaces. In this panorama, the objective is to discuss the normative challenges of border management and human mobility in the European Union, which already has a consolidated space of free movement and common management of external borders, and in MERCOSUR, still evolving and with inherent challenges freedom of movement. In addition, the impacts of border control on the mobility rights of people moving around the integrated space are analyzed, as citizens of countries of the bloc or as third-country nationals. The research was based on a bibliographical review, in a qualitative approach, following the relevant European legislation and regional agreements, under the theoretical approach of Economic Theory of Integration, Community Law and Integration, in comparison with the critical theory of securitization. The dynamics of border control have internally revealed a tendency to favor the mobility of those who benefit from the right of free movement, while externally, especially in the EU, it tends to strengthen control, posing as an additional challenge, in the case of MERCOSUR, the need for legal harmonization for the regional area.

Keywords: International law. Regional integration. Free movement of persons. Border management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALALC	Associação Latino-americana de Livre Comércio
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIDIP	Conferência Interamericana de Direito Internacional Privado
CMC	Conselho Mercado Comum do Sul
DIPr	Direito Internacional Privado
ELSJ	Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça
ETIAS	Sistema Eletrônico para a Autorização de Viagem
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atômica
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
GAHIF	Grupo <i>ad hoc</i> sobre Integração Fronteiriça
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum do Sul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas

PARLASUL	Parlamento do Mercado Comum do Sul
RABIT	Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras
SIS	Sistema de Informação de Schengen
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
VIS	Sistema de Informação de Vistos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. INTEGRAÇÃO REGIONAL E GLOBALIZAÇÃO	16
2.1 Contexto, sentidos e fundamentos da Globalização e seus efeitos sobre a integração regional	16
2.2 Fundamentos teóricos do processo de integração regional.....	30
2.3 Soberania estatal, supranacionalidade e intergovernabilidade no contexto de integração regional: a ordem jurídica comunitária e a ordem regional	46
3. GESTÃO DE FRONTEIRAS E CIRCULAÇÃO DE PESSOAS EM ESPAÇOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	65
3.1 Dualidade de regulamentação jurídica de fronteiras em processos de integração	65
3.2 Circulação de pessoas e os direitos de mobilidade em espaços de integração regional.....	79
3.3 A necessidade de criação de espaços comuns a partir da livre circulação de pessoas e da gestão integrada das fronteiras.....	92
4. A EXPERIÊNCIA EUROPEIA DE INTEGRAÇÃO: A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DA CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E DA GESTÃO DE FRONTEIRAS NA UNIÃO EUROPEIA.....	107
4.1 O processo de integração europeu	107
4.2 Livre circulação de pessoas e imigração na UE: do espaço Schengen à consolidação do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça	120
4.3 Gestão de fronteiras externas na UE através da FRONTEX: criação, reformulações e atuação na ordem jurídica comunitária.....	139
4.4 Impactos do modelo europeu de gestão de fronteiras para a mobilidade de pessoas no espaço comum: os desafios do espaço Schengen e da FRONTEX no direito comunitário	163
5. A EXPERIÊNCIA SUL-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO: A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DA CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E DA GESTÃO DE FRONTEIRAS NO MERCOSUL E AS PERSPECTIVAS NORMATIVAS PARA O BLOCO.....	185
5.1 O processo de integração mercosulino	185

5.2 Circulação de pessoas no MERCOSUL: das normativas referentes à mobilidade de pessoas ao projeto de criação da cidadania mercosulina.....	203
5.3 Gestão de fronteiras no MERCOSUL	225
5.4 Implicações do modelo mercosulino de controle de fronteiras para a mobilidade de pessoas: desafios normativos e perspectivas de integração	242
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	255
REFERÊNCIAS	263

1. INTRODUÇÃO

A globalização e a internacionalização da economia, aliadas à proliferação dos blocos econômicos regionais, alteraram a configuração da ordem global e o papel tradicionalmente desempenhado pelo Estado-nação no contexto interno, regional e internacional, notadamente nas relações entre território, fronteiras, soberania e direitos de mobilidade territorial humana. Com a consolidação de uma sociedade mundial, composta por um mosaico de experiências regionais de integração, e a consequente reconfiguração da soberania estatal, a questão do controle de fronteiras e seus impactos jurídicos para o movimento de pessoas, seja em uma perspectiva de livre circulação, seja em uma perspectiva de controle migratório, deixa de ser encarada unicamente como uma ação isolada do Estado, e passa a ser vista no contexto do bloco regional de que o país participa, no intuito de conformar espaços integrados, sobre os quais incidem normas jurídicas de alcance regional, para além das normas de direito interno e internacional.

Nos processos de integração, sobretudo naqueles em que se assegura a liberdade de circulação de pessoas como corolário do mercado comum, a gestão de fronteiras tende a levar em consideração, internamente, uma paulatina facilitação dos movimentos de pessoas que se beneficiam do direito de livre circulação. Em contrapartida, precisa-se lidar com o desafio de garantir uma gestão integrada e harmônica das fronteiras externas em relação aos deslocamentos de nacionais de países terceiros. Em consequência, a gestão de fronteiras regionais tem gerado impactos diretos para os direitos de mobilidade que se exercem no espaço regional, tanto em relação à livre circulação dos cidadãos dos países do bloco, cujos direitos de entrada, permanência e saída são facilitados no interior do bloco, quanto para a condição jurídica dos cidadãos de países terceiros que buscam adentrar e se deslocar no espaço comum.

Tendo em consideração o contexto apresentado, emerge como tema central da presente dissertação a gestão de fronteiras em processos de integração e seu impacto na livre circulação de pessoas e no tratamento jurídico da imigração, a partir do estudo de dois distintos processos integracionistas: o modelo adotado na União Europeia (UE), que já conta com um espaço consolidado de livre circulação de pessoas e de controle integrado de fronteiras externas por meio de agência; e o modelo adotado no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que ainda busca concluir efetivamente um espaço de livre mobilidade entre os cidadãos e promover a gestão integrada de suas fronteiras.

A partir da dinâmica regulatória presente nos processos de integração analisados, depreende-se que o controle de fronteiras passa a não ser apenas de interesse de um Estado, mas de todo o bloco regional, por meio da produção de normas supranacionais ou regionais, que incidem sobre espaços comuns, como por exemplo, através de acordos de cooperação operacional entre os Estados-membros ou através de agências supranacionais destinadas à gestão fronteiriça. Considerando a crescente produção normativa das experiências de integração nos domínios referidos, o objeto desta dissertação reside no disciplinamento das fronteiras nos contextos de integração regional. Após lançar as bases gerais da integração econômica, a pesquisa foca em duas experiências concretas, uma regida pelo Direito Europeu ou Comunitário, e outra regida pelo Direito da Integração Regional, respectivamente, o modelo da UE e o mercosulino.

No que se refere à UE, observam-se normativas presentes tanto no Direito Comunitário originário, composto pelos Tratados Constitutivos da UE e suas sucessivas complementações, quanto no Direito Comunitário derivado, composto pelo conjunto dos regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres das instituições supranacionais, adotados para promover a gestão europeia integrada das fronteiras externas, a partir da atuação de agências supranacionais de inteligência, como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), bem como a busca por uma política comum de imigração para o bloco, levando em consideração o fluxo desproporcional de pessoas que chega àquele continente. O arcabouço normativo, consolidado no direito da UE, propicia uma investigação adequada da eficácia das normas supranacionais daquele bloco, relativamente ao controle de fronteiras e à gestão da mobilidade territorial humana, em um modelo de integração que optou pela supranacionalidade.

No que tange ao MERCOSUL, analisa-se a evolução normativa das iniciativas tendentes a implementar o controle integrado de fronteiras e a livre circulação de pessoas na região a partir dos acordos específicos relativos ao tema, designadamente os Acordos sobre Migração e Residência dos cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL, e o acordo de Recife e suas complementações em matéria migratória, para ao final, refletir acerca das perspectivas e desafios de integração para o bloco.

As discussões apresentadas nesta dissertação envolvem um tema complexo e multidisciplinar, na medida em que ensejam, de um lado, as competências soberanas estatais em controlar o fluxo de pessoas que entram e saem de seus territórios e, de outro lado, abarcam a necessidade de equilibrar os princípios do Direito Comunitário, a

partir do ganho de competência das instituições supranacionais da UE sobre os domínios da livre circulação, imigração e controle integrado de fronteiras no espaço comum. Paralelamente, no âmbito mercosulino, a discussão abrange as dificuldades a respeito da intergovernabilidade, a adaptação legislativa dos ordenamentos nacionais no sentido de que se tornem efetivas as disposições regionais sobre o tema, ao lado das necessidades de harmonização normativa das respectivas leis nacionais de migrações, sobretudo em face dos direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros.

A problemática do disciplinamento normativo das fronteiras e da circulação de pessoas, no âmbito regional, acentua-se em um contexto de interdependência econômica, de intensificação dos fluxos financeiros e comerciais, assim como de revolução nos meios de comunicação e de transporte que encurtaram as distâncias, favorecendo a mobilidade dos fatores de produção por espaços transfronteiriços, o que nem sempre é acompanhado por uma respectiva facilitação da mobilidade humana.

Nesse contexto de globalização econômica e de pressão pela liberalização dos fluxos mercantis no âmbito do comércio multilateral, por um lado, e de formação e manutenção de processos de integração regional, por outro lado, como forma de o Estado reagir e se manter competitivo na nova ordem global, surgem áreas regionais de livre circulação de pessoas, que atingem as competências territoriais tradicionais e alteram a regulamentação jurídica das fronteiras e da mobilidade de pessoas.

Classicamente associadas à defesa territorial e alvos de disciplinamento exclusivo do direito interno, como expressões da soberania nacional, as fronteiras, no contexto de integração regional, passam a ter função estratégica de controle migratório. Como objeto de disciplinamento normativo comunitário e regional, a fronteira passa a condicionar espaços integrados em que os direitos de entrada, permanência, residência e saída tendem a ser favorecidos em relação a algumas pessoas, geralmente nacionais dos países membros em seus deslocamentos intrarregionais, a partir de uma perspectiva de livre circulação. Externamente, tende-se a enrijecer o controle fronteiriço e migratório em relação a cidadãos de países terceiros, demandando uma harmonização normativa no disciplinamento dos movimentos inter-regionais em relação aos Estados, a depender da estrutura normativa adotada no bloco.

A permeabilidade seletividade das fronteiras torna-se, pois, uma marca em processos integracionistas, influenciando os próprios direitos de cidadania que serão exercidos no bloco, demonstrando a relevância da matéria para sociólogos, cientistas políticos e, especialmente, juristas, mormente diante de uma sociedade globalizada e

plural. Considerando a intensa mobilidade de pessoas por esses espaços, enquanto trabalhadores, turistas, estudantes, prestadores de serviços, ou mesmo nos casos de mobilidade humana forçada, que torna mais sensível a questão das fronteiras, o estudo dos processos de integração desperta nos pesquisadores do direito o interesse pela análise dos desafios inerentes à regulamentação do fluxo de pessoas que atravessam as fronteiras e se estabelecem no espaço regional. Com repercussões além do âmbito econômico, a temática abordada justifica-se nos impactos que traz sobre a definição da condição jurídica do imigrante nos países participantes do projeto de integração, e em como a gestão de fronteiras pode condicionar um tratamento jurídico favorecido, em maior ou menor grau, para os cidadãos do bloco ou para nacionais de países terceiros.

Frise-se, ainda, que a opção pelo estudo do modelo adotado na UE justifica-se por ser o modelo que avançou nas fases da integração econômica, em que se observa uma área consolidada de liberdade, segurança e justiça, na qual internamente é garantida a livre circulação de pessoas, onde se busca adotar uma política comum de imigração, e em que se adota uma gestão comum das fronteiras externas. Trata-se de modelo inovador, que pode fornecer dados relevantes para se estudar a temática da integração. Destaque-se, porém, que não se está a afirmar que o modelo europeu é melhor, mais avançado, ou o exemplo a ser necessariamente seguido pelos demais processos de integração, até porque não está isento de críticas, mas apenas que pode fornecer noções jurídicas relevantes para se pensar em gestão de fronteiras e circulação de pessoas.

A opção por traçar um paralelo com o MERCOSUL, por sua vez, justifica-se por se considerar um processo de integração em evolução, do qual o Brasil faz parte, que apresenta avanços em direção à livre circulação de pessoas. A normatização acerca do controle de fronteiras e da imigração torna-se uma preocupação necessária e crescente também nesse modelo de integração, e que precisa ser enfrentada para melhor compreender os acordos em curso e as perspectivas normativas para o bloco.

Em atenção às particularidades do objeto de pesquisa, a presente dissertação traça como objetivo geral analisar a gestão integrada de fronteiras e seus impactos jurídicos para a circulação de pessoas em processos de integração regional. Especificamente, investiga-se o disciplinamento normativo da livre circulação e da gestão de fronteiras no âmbito da integração regional, em um modelo supranacional, em cotejo com um modelo intergovernamental, respectivamente, em relação à UE, a partir do espaço Schengen e dos regulamentos da FRONTEX, e em relação ao MERCOSUL, a partir dos acordos de migração, residência e de controle integrado de fronteiras. Ademais, buscam-se avaliar

os impactos jurídicos do sistema regional de gestão de fronteiras para a circulação de pessoas e para os direitos de mobilidade no espaço regional, apontando os desafios normativos e as perspectivas de integração nos modelos analisados.

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa se pautou por uma base metodológica qualitativa, de bases exploratórias, tendo em vista as perspectivas da integração sob o enfoque apresentado, a partir do método dedutivo, com técnica de pesquisa pautada na pesquisa documental e revisão bibliográfica. Como dado primário documental, utilizou-se a legislação comunitária pertinente ao tema, notadamente os Tratados da UE, o acordo Schengen e os regulamentos da FRONTEX, bem como a legislação mercosulina pertinente, em especial os tratados constitutivos, os acordos de migração e residência, os acordos de Recife e o Plano de Ação da Cidadania, seguindo-se da revisão bibliográfica sobre controle de fronteiras e livre circulação.

Seguindo o plano de trabalho formulado, a dissertação aborda, no capítulo teórico inaugural, os conceitos e fundamentos da integração regional e da globalização, apontando a relação entre os fenômenos, e destacando as particularidades da ordem jurídica comunitária e regional, a fim de situar as perspectivas teóricas dos modelos examinados. Sob o aporte teórico, utiliza-se da Teoria Clássica da Integração Econômica, com fundamentos do Direito Comunitário e do Direito da Integração Regional. O capítulo subsequente aborda o disciplinamento das fronteiras no contexto da integração regional, ressaltando os impactos sobre a livre circulação de pessoas em espaços integrados.

O capítulo quarto, por seu turno, aborda concretamente a integração europeia e sua evolução normativa, salientando os aspectos normativos da liberdade de circulação, da construção do espaço Schengen, da consolidação da política comum de imigração e do sistema de gestão de fronteiras adotado, com foco especial na atuação da FRONTEX, sob o marco da teoria crítica da securitização de fronteiras. No capítulo quinto, discorre-se sobre o processo de integração do MERCOSUL, com apresentação da evolução do bloco, enfatizando as normativas do controle de fronteiras e da circulação de pessoas, e os desafios que subsistem para a harmonização jurídica na região e para conformação de um espaço efetivamente integrado. Por fim, a partir de um paralelo entre as duas experiências de integração analisadas, apresentam-se as considerações finais da pesquisa que indicam os impactos normativos da gestão de fronteiras para a circulação de pessoas nos blocos regionais.

2. INTEGRAÇÃO REGIONAL E GLOBALIZAÇÃO

2.1 Contexto, sentidos e fundamentos da Globalização e seus efeitos sobre a integração regional

A presente seção tem por objetivo refletir acerca do contexto, sentidos e fundamentos da globalização. Dessa forma, busca-se apresentar a definição do processo de globalização, acentuado nas últimas décadas do século passado, bem como destacar os possíveis sentidos que a expressão carrega, buscando apontar seus efeitos para os processos econômicos de integração regional e para formação da sociedade internacional. Nesse sentido, compreender e discutir o processo de globalização consiste em uma estratégia metodológica importante para se conceber o panorama de conformação do objeto de estudo em análise, qual seja, a gestão de fronteiras e a mobilidade de pessoas em blocos de integração, que se desenvolvem em um contexto global marcado pela internacionalização do comércio, multilateralização da economia e transformações no perfil do Estado-nação.

Ao tratar especificamente sobre o fenômeno da globalização, GIDDENS (1991, p. 60) afirma que a Modernidade é intrinsecamente globalizante, razão pela qual propõe uma definição para a globalização baseada na ideia de reflexividade entre os acontecimentos locais e globais, os quais estão mutuamente imbricados. Em outras palavras, a globalização pode ser entendida como a intensificação das relações sociais em nível mundial, em que se conectam múltiplas localidades, de modo que eventos locais são conformados e influenciados por eventos que ocorrem a muitos quilômetros de distância, e vice-versa. Forma-se, então, um processo dialético, marcado pelo inter-relacionamento de atores globais, sejam Estados, organizações internacionais ou empresas transnacionais, cujas ações são influenciadas e influenciam, a um só tempo, as esferas locais e globais.

Assim, é por meio dessa dialeticidade típica da globalização que, por exemplo, o endividamento da Grécia, no âmbito da União Europeia (UE), pode gerar alterações na atração de investimento estrangeiro direto no âmbito de um país do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ou a concessão de um subsídio estatal à agricultura em um país da América Latina pode ocasionar desvio do comércio e perda da capacidade de exportação de produtos agrícolas de um país asiático.

No mesmo sentido, BECK (1998, p. 14) reforça a ideia de interdependência, ao afirmar que a globalização enseja processos nos quais os Estados nacionais soberanos

estão entremeados e imbricados por atores transnacionais e suas respectivas probabilidades de poder, orientações e identidades, em que suas ações não são apenas um evento localmente delimitado, haja vista que as descobertas, conquistas e desastres locais ou regionais podem afetar várias partes mundo, ainda que reflexamente, ao longo do eixo local-global. Sob esse aspecto, a globalização é concebida como um processo que cria vínculos e espaços sociais transnacionais, não apenas retido no âmbito territorial de cada Estado-nação. Tal processo conduz à formação de uma sociedade global que se mistura e, concomitantemente, relativiza o Estado nacional, uma vez que é caracterizada por uma multiplicidade de esferas sociais, normativas, redes de comunicação e relações de mercado que desbordam das fronteiras nacionais, formando uma sociedade mundial, como aponta o referido autor, sem necessariamente formar um Estado mundial ou governo mundial capaz de disciplinar a expansão de um capitalismo globalmente difundido.

A noção de interdependência e de efeito transfronteiriço, portanto, integra a ideia de globalização, já que uma medida localmente adotada pode ter efeito global, ao passo em que um acordo ou decisão tomada em um contexto nacional, ou mesmo regional, pode ter repercussão e efeitos para além das fronteiras nacionais ou regionais. Neste ponto, SANTOS (2002, p. 68) retoma a globalização enquanto um fenômeno de interação transnacional, ressaltando que, nas últimas décadas, as interações transnacionais se intensificaram consideravelmente, consubstanciadas na globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras, na disseminação mundial de informações e imagens, através da mídia, e na mobilidade em massa de pessoas, seja na condição de turistas, trabalhadores migrantes ou refugiados. A globalização, por consequência, estaria relacionada ao aprofundamento das relações transfronteiriças, configurando-se no incremento das interações transnacionais.

O processo de globalização caracteriza-se, ainda, pela alteração na forma de exercício do poder e do perfil do Estado, sobretudo no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, na medida em que se estabelecem formas interestatais e transcontinentais de exercício do poder. Nesse sentido, como aponta HELD (2006, p. 293), as decisões locais passam a ter influências nas práticas globais e a ser influenciadas por elas, de modo que o Estado tem afetado seu tradicional papel centralizador na condução dos assuntos internos, passando a coexistir e a lidar, de forma mais intensa, com os demais atores do cenário internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU), as empresas transnacionais, as organizações não governamentais de alcance internacional e

os blocos econômicos de integração, que alteram a normatividade e a eficácia das regras jurídicas no contexto da nova ordem global que se apresenta.

Pelo exposto, depreende-se que não é trivial estabelecer um conceito estanque para a globalização, por esta representar um fenômeno complexo, multifacetado e que está em transformação. Além disso, o conceito pode ser utilizado ora para referir a um momento histórico, ora para designar um fenômeno socioeconômico, ou mesmo para caracterizar a hegemonia dos valores liberais e a teoria sobre um novo paradigma de relação entre Estados. Não obstante essa pluralidade de sentidos, é possível reunir alguns fundamentos comuns que colaboram para compreensão de seu significado. Nas palavras de MELLO (1999, p. 165), concebe-se a globalização como um processo, isto é, como “um padrão histórico de mudança estrutural, mais do que uma transformação política e social já plenamente realizada”, marcada pela mudança estrutural da economia internacional, a partir das crescentes transações e conexões que ultrapassam as fronteiras dos países. Sob esse viés, conforme ressalta a autora, ela pode ser considerada um fenômeno amplo e limitado. No primeiro aspecto, porque tende a abarcar as transformações políticas, econômicas e culturais no final do século XX. No segundo aspecto, seria limitado porque não se trata de um processo completo e findo, além de não afetar a todos da mesma forma e com a mesma intensidade.

A partir das definições apresentadas, podem-se identificar alguns fundamentos que têm caracterizado o processo de globalização ora estudado, como a ideia de trocas transfronteiriças, interdependência e mudança do perfil do Estado. Dessa forma, salienta-se que a globalização tem se caracterizado pela sucessão de eventos que transcendem os limites geográficos estatais, através do incremento das trocas mercantis, do compartilhamento de informações e da mobilidade de pessoas, encurtando distâncias físicas e comunicacionais, aumentando o fluxo transfronteiriço de bens, serviços e pessoas. Por outro lado, a interdependência tem se caracterizado devido ao fato de que decisões locais ou regionais passam a ter influências globais, ao passo que decisões globais, passam a ter repercussões locais ou regionais, o que caracteriza as relações de “localismo globalizado” ou “globalismo localizado” (MENEZES, 2007a, p. 56).

Ademais, a mudança no perfil do Estado reside no incremento das relações internacionais com outros sujeitos do Direito Internacional, como as organizações internacionais, e nas transformações da soberania estatal, de modo que o ente estatal não mais regula, por si só, todos os aspectos nacionais. Inclusive, o Estado se mostra disposto a se constituir em novas formas de associação interestatal, a exemplo dos

blocos econômicos de integração, no intuito de desenvolver os países envolvidos no processo integracionista, inseri-los de forma competitiva na economia internacional e posicioná-los, efetivamente, em uma espécie de novo mosaico mundial proposto pela globalização, que abrange os vários arranjos econômicos regionais.

No que tange à origem e ao contexto do processo estudado, cabe pontuar que há divergências quanto ao seu início, isto é, se restrito ao final do século XX e início do século XXI, quando o conceito de globalização começou a ser empregado, desde meados dos anos 1980, em substituição à ideia de internacionalização e transnacionalização (PRADO, 2003, p. 1), ou se foi originado em período anterior. Autores como TILLY (1995, p. 2) indicam que a globalização não se trata de um fenômeno novo e que se experimentaram ondas de globalização ao longo dos séculos, a exemplo de ondas de globalização política e econômica ocorridas nos séculos XIII, XVI, XIX, e a mais recente ocorrida no final do século XX. Para o autor, a primeira onda, ocorrida no século XIII, deu-se com a formação do Império Mongol que criou as condições para a emergência do sistema de comércio mundial afro-euroasiático, já a segunda onda, no século XVI, dar-se-ia com a expansão comercial e militar europeia que conectou o Oceano Índico ao Caribe através de uma ampla rede de trocas da globalização, a partir das navegações, enquanto a terceira onda, já no século XIX, ocorreu "quando um impulso imperialista colocou 4/5 dos territórios mundiais sob o domínio dos povos europeus" (ARRIGHI, 2003, p. 16).

Mais recentemente, como aponta GRANADO (2015), ter-se-ia a onda de globalização do século XX, caracterizada como globalização contemporânea, a qual teve origens com o fim da Segunda Guerra Mundial, a partir do intenso desenvolvimento da tecnologia nas áreas de transporte e comunicação, marcando o início de uma ordem bipolar soviética e norte-americana, posteriormente substituída pelo sistema multilateral de comércio, pela internacionalização dos mercados e intensificação das relações interestatais disciplinadas por organizações internacionais, a partir da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Vale mencionar, contudo, que apesar das contribuições propostas por autores que entendem a globalização como fenômeno com origens remotas, não constitui objetivo específico desta dissertação proceder a uma análise histórica minuciosa das possíveis ondas de globalização desenvolvidas ao longo dos séculos. Isso porque, em respeito ao objeto de estudo traçado, a pesquisa se concentra no marco temporal pós-Segunda Guerra Mundial, momento em que se observa a institucionalização dos processos

econômicos de integração, notadamente no âmbito europeu, processos esses que foram intensificados nos anos 1990 em outras experiências de integração regional, como na América Latina, a partir da institucionalização do MERCOSUL. Dessa forma, a ideia de globalização, ora trabalhada, concentra-se nas transformações e características das interações transfronteiriças ocorridas a partir do final do século XX, sendo esse o contexto de desenvolvimento da pesquisa.

Neste ponto, IANNI (1999, p. 39) reforça o processo de globalização com o término da Guerra Fria e com a desagregação da economia mundo socialista, extinguindo a bipolaridade bloco soviético *versus* bloco norte-americano, delineando uma nova geopolítica com o surgimento de diversas economias regionais, em um novo cenário de economia capitalista global.

A referida ordem global passa a ser marcada pela proliferação dos blocos econômicos de integração, pelo surgimento de organizações internacionais e instâncias multilaterais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e OMC, responsável pela institucionalização jurídica do sistema multilateral de comércio, pela garantia do livre comércio e pela coerção às práticas protecionistas que gerem desvios de comércio, inclusive, com um órgão de solução de controvérsias especialmente instituído para esse fim.

A globalização no período apontado condicionou, portanto, a uma ordem econômica internacional caracterizada pela abertura das fronteiras econômicas e pela crescente desregulamentação dos mercados. Em outros termos, a utilização de novas tecnologias, a facilitação de acesso à informação, o encurtamento das distâncias por meio das inovações nos meios de comunicação e de transporte, assim como o incremento dos fluxos internacionais de bens, serviços, capitais e pessoas, têm caracterizado o processo de globalização do final do século XX e início do século XXI.

Nesse sentido, MOREIRA (2010, p. 217) salienta que o processo de globalização, nos termos apresentados, configurou-se “como um processo de integração de mercados domésticos na formação de um mercado mundial integrado e global”. Neste ponto reside uma das principais perspectivas inovadoras da globalização, qual seja, integrar e conectar economias e mercados locais, por vezes marcados por medidas protecionistas, em uma ampla rede internacional de trocas, mutuamente imbricadas, muito embora não seja necessariamente um processo homogêneo e inclusivo, na medida em que pode afetar de forma diferente, com mais ou menos intensidade, as diversas partes do mundo. Neste novo cenário, condicionado pela globalização, os partícipes não se resumem aos

Estados, mas também englobam grandes blocos econômicos, empresas transnacionais e instâncias multilaterais de comércio, que são regulamentados pelo incremento de acordos de cooperação econômica, de livre comércio e de investimentos, buscando um nível mínimo de disciplinamento jurídico das relações apresentadas.

Ao tratar do fenômeno da globalização, é preciso ter em mente, ainda, que o conceito comporta uma multiplicidade de sentidos e de dimensões. Embora o principal foco abordado seja a globalização econômica, na medida em que é esse aspecto da globalização que auxilia a compreensão do contexto de funcionamento dos processos econômicos de integração e da mobilidade de pessoas por esses espaços regionais, não há como olvidar as demais percepções que a ideia de globalização comporta.

Acerca do tema, DELLA CUNHA (1998, p. 156) ressalta que a globalização abarca a noção de mundialização do comércio, com o incremento das trocas mercantis e a integração produtiva em escala mundial, mas também envolve transformações na esfera social, com expansão das instituições supranacionais, universalizações dos padrões culturais e a discussão de questões envolvendo a totalidade do planeta, como meio ambiente, migrações, desarmamento nuclear, dentre outras, de modo que o referido processo tem contribuído para a ascensão da ideia de sociedade global em face da sociedade nacional. Dessa forma, é possível perceber que a globalização envolve múltiplas dimensões e gera transformações nas esferas tecnológicas, econômicas, sociais, culturais e jurídicas, todas complexamente interligadas entre si.

Do ponto de vista tecnológico, a globalização promoveu uma revolução informática que tende a substituir e otimizar a atividade humana pelo computador em suas principais tarefas. Por outro lado, do ponto de vista sociológico, a globalização impactou as formas de inter-relacionamento através da popularização da internet e das mídias sociais, apoiadas na revolução tecnológica das comunicações e dos transportes, a partir de uma espécie de “compressão do espaço-tempo” (BAUMAN, 1998), condicionando o encurtamento das fronteiras geográficas, por um lado, e a facilidade de acesso à informação, por outro lado, permitindo uma vivência simultânea dos fatos em redes globais interligadas, gerando uma massificação das interações sociais em comunidades a nível global.

Sob o ponto de vista cultural, a globalização também produz transformações, ora condicionando a homogeneização de valores culturais, ora provocando reações de resistências culturais e identitárias locais. Salienta JUSTINO (2016, p. 81) que, devido ao relativo encurtamento das fronteiras geográficas e das barreiras à comunicação,

ocasionado, respectivamente, pela revolução dos meios de transporte e de comunicação, passa a emergir certa tensão entre a diversidade das culturas nacionais e das civilizações no bojo da modernidade ocidental. Isso significa que a diversidade cultural convive com o acesso generalizado à informação e com a massificação, que provoca, paradoxalmente, efeitos de hibridação cultural e rejeição violenta dos valores, padrões e crenças que lhes estão associados. Acerca dos efeitos da globalização, PELUFFO (1998, p. 37) complementa a discussão ao sublinhar os efeitos do referido processo sobre a sociedade civil, a partir da disponibilização de novos bens e serviços e da circulação de pessoas, que levou a uma espécie de transculturalização, ao colocar em contato diferentes culturas, instituindo uma cultura globalizada direcionada por meios de comunicação em massa que afetam preferências e gostos dos consumidores.

Em consequência, percebe-se que a globalização também afeta significativamente a mobilidade de pessoas que buscam cruzar as fronteiras nacionais. O Estado precisa lidar, com mais frequência, com as trocas transfronteiriças, representadas pelo movimento de bens, serviços, capitais e pessoas por seus territórios. Graças à revolução dos meios de transporte e de comunicação, as esferas da mobilidade, quais sejam, informação, capital, mercadorias e pessoas, passaram a circular de forma mais intensa, principalmente em relação aos movimentos migratórios internacionais, que ganharam uma nova escala em comparação com idênticos fluxos registrados nos períodos anteriores (JUSTINO, 2016, p. 83).

Se levar em consideração os processos de integração, intensificados com a globalização econômica, o fenômeno também contribuiu para a formação de novos espaços de mobilidade em blocos regionais, mormente naqueles que consolidaram um mercado comum, com a liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, promovendo a intensificação dos fluxos migratórios regionais por esses espaços de integração e moldando fronteiras seletivas, que facilitam os fluxos intrarregionais, enquanto selecionam os fluxos extrarregionais, implicando em espaços com complexas interações normativas multiníveis, nacionais, regionais e globais (SOUZA, 2018).

Sob esse viés, o efeito da globalização sobre a regulamentação das fronteiras, enquanto limites territoriais, consiste em incrementar as trocas e interações entre os Estados, incentivando novas formas de cooperação e, em alguns casos, suavizando parcialmente esses limites, ou os reforçando externamente, a depender dos interesses em questão. Tais interações desafiam as áreas de fronteiras como espaços de permeabilidade seletiva aos fluxos comerciais e de pessoas, diante de fenômenos

transnacionais e de fenômenos como a integração regional e associações de espaços geográficos, que trazem à centralidade o tema da circulação em fronteiras (ZEN, 2008, p. 259), o qual está atrelado ao aumento do fluxo comercial e à intensificação do movimento internacional de pessoas, ao mesmo tempo em que se configura como um aspecto tradicional da soberania estatal. O disciplinamento das fronteiras, por sua vez, traz, ainda, implicações diretas para a segurança nacional, controle migratório, sanitário, e desafios humanitários, que tornam esses espaços suscetíveis a recentes tentativas de recrudescimento fronteiriço que podem até levar ao estabelecimento de cercas e muros, enquanto os países precisam lidar com os intensos deslocamentos de pessoas em escala global e também regional.

Para os fins do presente estudo, as fronteiras serão analisadas como objetos de produção normativa dos mencionados blocos de integração, especificamente para o fim de disciplinar, de forma equilibrada, a gestão do fluxo de pessoas que transitam por esses espaços, que são potencializados em contextos de globalização. Para garantir essa gestão regional de fronteiras, os países do bloco são desafiados a equilibrar os aspectos normativos tradicionais do direito interno e das políticas nacionais com as necessidades de disciplinamento normativo do tema no âmbito regional, tanto em relação às fronteiras intrabloco, quanto em relação às fronteiras regionais externas, onde a mobilidade humana é intensificada, em virtude do incremento das interações transfronteiriças decorrentes do fenômeno da globalização, o que demonstra que a gestão de fronteiras também resta impactada no contexto de uma sociedade global.

No que tange ao aspecto econômico, por sua vez, a globalização também tem efeitos notórios. No sentido econômico, a globalização representa a progressiva “internacionalização dos mercados de bens, serviços e créditos, induzida pela redução das tarifas de exportação, de obstáculos aduaneiros e pela padronização das operações mercantis” (FREITAS JÚNIOR, 1997, p. 64). Isso significa que a globalização econômica representa a interdependência mercantil a partir da internacionalização do capital, da globalização da produção e do comércio, e da mundialização da atividade empresarial, demandando a concessão recíproca de vantagens e benefícios aduaneiros e alfandegários por parte dos Estados, como forma de inseri-los, competitivamente, nesse novo cenário comercial, utilizando-se como estratégia, por exemplo, a constituição de blocos de integração regional, já que reunidos em processos regionais, os Estados são mais efetivos no atendimento às demandas de um mercado global.

Em relação à globalização enquanto fenômeno socioeconômico, PRADO (2003, p. 4) enfatiza o sentido econômico do termo, na medida em que o compreende como uma estratégia de desenvolvimento baseada na integração com a economia mundial, que abrange as perspectivas da globalização comercial, financeira e produtiva. Por globalização comercial, entende-se a integração dos mercados nacionais através do comércio internacional, que é configurado pela intensificação das trocas mercantis transfronteiriças e pela multiplicação de contratos internacionais de comércio, como instrumentos jurídicos para disciplinar o intercâmbio comercial no cenário global.

Por globalização financeira, concebe-se o fenômeno como a integração dos mercados financeiros nacionais em um mercado financeiro de amplitude internacional. Ressaltam-se as incrementadas operações financeiras com o exterior, bem como a integração com o mercado global de uma ampla gama de operações, sejam empréstimos, financiamentos, títulos públicos e privados, transações monetárias, cambiais, de seguros, dentre outras, trazendo à tona a atuação das instituições internacionais do sistema de Bretton-Woods, em especial FMI e Banco Mundial. Por fim, a globalização produtiva seria entendida enquanto um processo de integração das estruturas produtivas domésticas em uma estrutura produtiva internacional, marcada pelo investimento estrangeiro direto, pela difusão de padrões tecnológicos e modelos de organização industrial, e pela internacionalização das estruturas de mercado e de competição empresarial.

Do ponto de vista do comércio internacional, portanto, a ideia de globalização econômica representou a interdependência dos diversos aspectos da economia, comércio e fluxos de investimento, com vistas a incrementar a circulação transfronteiriça de fatores de produção e gerar a interdependência entre as operações comerciais internacionais e internas (TORRENT, 2001, p. 13). Dessa forma, é possível destacar que a globalização econômica está ligada ao incremento das trocas mercantis, dos fatores de produção e dos fluxos de investimento para além das fronteiras nacionais, em um cenário internacional marcado pelo comércio multilateral, pelo surgimento de blocos de integração e pela competitividade. Corroborando com essa visão, o próprio FMI (2002, p. 1) designa a globalização econômica como o processo histórico resultado da inovação humana e do progresso tecnológico, que se refere à crescente integração das economias, notadamente através do comércio e fluxos financeiros, abarcando elementos como o movimento das pessoas, a partir do fluxo de mão de obra, e do conhecimento, a partir do fluxo de tecnologia, através das fronteiras internacionais.

A globalização, por seu turno, também gerou implicações jurídicas, sobretudo no direito do comércio internacional. Sob a perspectiva normativa, a mundialização da economia propiciou a regulamentação de novas formas de proteção das relações comerciais em fóruns multilaterais de comércio, como a OMC, nomeadamente em relação ao órgão solucionador de controvérsias, com fulcro na liberalização do comércio entre os seus membros, e também em instâncias internacionais, como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio Internacional (UNCITRAL), responsável pelas leis-modelo em matéria comercial.

Ademais, destaca-se que a globalização econômica também alterou as relações jurídicas privadas, conforme apontam BIJOS, OLIVEIRA e BARBOSA (2013, p. 250), ensejando a proteção normativa aos direitos de propriedade intelectual, à atuação das empresas transnacionais e às regras de contratação internacional em geral, especialmente os contratos de compra e venda internacional, com o objetivo de assegurar a livre concorrência e a prevalência da autonomia da vontade.

No âmbito das relações mercantis privadas internacionais, cabe ressaltar a importância dos contratos internacionais de comércio, cuja normatização foi igualmente impactada pela globalização, na medida em que aquelas espécies contratuais constituem-se como principal instrumento do comércio internacional, como uma força motriz da internacionalização da economia. Isso porque é o contrato internacional de comércio que corporifica os auspícios da economia e do intercâmbio das trocas mercantis. Como afirma STRENGER (2003, p. 31), o contrato internacional é consequência do desenvolvimento do comércio internacional, instrumentalizando-o em todas as suas formas, como a multiplicação e celeridade dos meios de transporte e do incessante intercâmbio de mercadorias e serviços. Como uma representação do livre comércio, os contratos internacionais dão às partes a possibilidade de pactuarem as cláusulas relativas ao local de celebração, de constituição da obrigação, condições de transporte e de entrada da mercadoria, de prestação de serviço, de seguro, das cláusulas indenizatórias, de lei aplicável, dentre outras.

Neste ponto, observa-se que a globalização econômica trouxe transformações ao próprio Direito Internacional Privado (DIPr), sobretudo ao condicionar uma forte tendência de uniformização e harmonização das regras conflituais, trazendo como vantagem uma maior segurança jurídica nas relações contratuais internacionais, mormente ao se considerar que a referida espécie contratual se conecta potencialmente a vários ordenamentos jurídicos. Ademais, a possibilidade de escolha de lei aplicável

pelos contratantes demanda a harmonização das regras conflituais e dos elementos de conexão a fim de facilitar as trocas comerciais, seja para trazer maior previsibilidade e certeza jurídica às relações, seja para encontrar a solução das eventuais controvérsias decorrentes do inadimplemento.

Neste novo cenário, destacam-se instâncias responsáveis pela uniformização e harmonização das regras e princípios, tais como a UNCITRAL, com suas leis-modelo, as Convenções internacionais, a exemplo da Convenção das Nações Unidas para Compra e Venda Internacional (CISG), e regionais, a exemplo das Conferências Interamericanas de Direito Internacional Privado (CIDIPs), bem como os Termos Internacionais de Comércio (INCOTERMS) e os princípios contratuais do Instituto para Unificação do Direito Privado (UNIDROIT).

Sobre o tema, LUNA (2011, p. 8) corrobora o panorama apresentado, afirmando que a globalização tem como um dos principais efeitos jurídicos a integração das economias mediante a proliferação de acordos e instituições internacionais, regionais, bilaterais ou multilaterais, tais como a UNCTAD no âmbito da ONU, o acordo geral de tarifas e comércio (GATT), no âmbito da OMC, e os acordos e blocos econômicos regionais, como UE, MERCOSUL, Comunidade Andina, tratados de livre comércio, Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), dentre muitos outros.

Acerca da globalização e dos seus efeitos jurídicos, MENEZES (2007b, p. 143) complementa a discussão ao colocar que o efeito desse fenômeno para a realidade jurídica reside em promover um processo de internacionalização de toda a vida jurídica nas diversas áreas do direito interno, sejam elas trabalhista, comercial, arbitral, ambiental, consumidor, contratos internacionais, direito penal, dentre outras. Em outros termos, percebe-se que a globalização colabora para a regulamentação normativa de questões que antes se assentavam na pauta unicamente nacional, transportando para a esfera normativa internacional, no bojo da ONU e OMC, ou para a esfera normativa regional, no âmbito dos modelos usuais de integração regional.

Ao tratar das transformações jurídicas trazidas pela globalização, no seu sentido econômico, o professor BÔAVIAGEM (2016, p. 65) sintetiza a discussão ao ressaltar os impactos do processo para muitos dos institutos jurídicos que se conhecem atualmente, como o surgimento de novas relações contratuais, com o surgimento de blocos econômicos, bem como pelo incremento das organizações internacionais e supraestatais, em particular, ao cuidar do comércio internacional, com repercussão no Direito Econômico Internacional, no Direito do Comércio Internacional e no DIPr.

Por fim, cumpre destacar que a globalização econômica também tem impacto na consolidação de ordenamentos jurídicos comunitários e regionais, na seara de processos regionais de integração econômica, cujas ordens jurídicas são distintas dos ordenamentos jurídicos nacionais e também da ordem internacional, na medida em que dispõem de princípios próprios, conforme será abordado com mais detalhe na seção seguinte. Isso porque, conforme explica SANTOS (2002, p. 78), com as transformações da soberania nacional, o Estado-nação parece ter perdido sua centralidade tradicional como a unidade privilegiada para iniciativas econômicas, sociais, políticas e jurídicas, alterando-se o perfil de atuação no âmbito interno, regional e internacional.

Tal fenômeno se deu graças, principalmente, à intensificação das interações através das fronteiras e das práticas transnacionais, alterando a capacidade do Estado de orientar ou controlar, por si só, o fluxo de pessoas, bens, capitais ou ideias no seu limite territorial, como fez no passado, de modo que essas matérias passam a ser regulamentadas também na ordem jurídica regional, no interior de blocos de integração como NAFTA, MERCOSUL e UE, cujos ordenamentos passam a conviver ao lado da ordem jurídica interna, demandando uma necessidade de harmonização normativa no âmbito regional em face da contingente diversidade legislativa.

Neste ponto, sobrelevam-se os efeitos do processo de globalização na intensificação dos processos de integração regional em geral. A uma, porque a globalização alterou o perfil de atuação do Estado-nação na ordem interna e internacional, e por consequência o papel tradicional da soberania estatal, contribuindo para levar à pauta regional ou internacional questões que antes restavam restritas ao espaço de discussão nacional, como se vê, respectivamente, no âmbito de organizações internacionais regionais, como Organização dos Estados Americanos (OEA), UE, MERCOSUL, ou de alcance internacional, como ONU e suas instâncias, OMC, FMI e Banco Mundial. A duas, porque a internacionalização do capital e a mundialização da economia condicionaram um ambiente competitivo e de interdependência, de modo que os processos de integração regional representam, a um só tempo, uma forma de reagir à globalização e à multilateralização do comércio e uma estratégia de manutenção dos Estados nesse novo contexto econômico que se impõe.

Considerando que os processos econômicos de integração implicam a concessão de vantagens aduaneiras e alfandegárias recíprocas entre seus membros, reduzindo as discriminações entre as economias nacionais no intuito de trazer vantagens competitivas para seus membros, instrumentalizados por acordos e compromissos regionais, a

integração regional apresenta-se como uma forma de reagir aos efeitos negativos da globalização econômica a nível regional e local. A formação de espaços econômicos integrados constitui-se, pois, como uma tentativa de reduzir o nível de dependência e de aumentar o poder de barganha do bloco no comércio multilateral em comparação aos países individualmente considerados.

Conforme aponta RESEDÁ (2002, p. 45), há aparente paradoxo entre a globalização e a integração regional, na medida em que a primeira implicaria a liberalização dos mercados nacionais para integrá-los a nível global, enquanto a segunda implicaria, a princípio, no movimento de proteção a nível regional e expansão concertada das economias, embora ressalte, que na verdade, ambos tratam de “duas faces de uma mesma moeda”, operando em planos diferentes. Nesse sentido, ambos os processos se concentrariam na colocação competitiva dos Estados no panorama das trocas comerciais. A diferença, contudo, residiria no fato de que, no âmbito das experiências de integração, são firmados acordos de alcance regional para atividade econômica, que não são nem tão abrangentes quanto a ordem internacional, nem tão restritos quanto as normas nacionais, na medida em que são válidos para determinadas regiões geográficas e para determinado número de Estados, ocupando, portanto, uma posição normativa intermediária.

Acerca da discussão envolvendo o paradoxo entre a integração regional e a globalização econômica, cabe destacar que o GATT e o sistema econômico multilateral como um todo, encabeçado pela OMC, costuma tolerar juridicamente a existência de processos econômicos regionais, na medida em que o art. XXIV, notadamente nos incisos 4 e 5, do Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1994 (GATT 1994), expressamente reconhecia a conveniência em aumentar a liberdade de comércio pelo desenvolvimento, através de acordos voluntários, a partir de uma maior integração entre as economias dos países signatários em tais acordos. Desse modo, reconhece e tolera modelos de integração, como a união aduaneira e a área de livre comércio, com o objetivo de facilitar o comércio entre os territórios constituintes, e não de criar barreiras ao comércio de outras partes contratantes com esses territórios, concluindo que as disposições do acordo não impediriam a formação de uma união aduaneira ou área de comércio livre, ou mesmo a adoção de um acordo provisório para a constituição dessas experiências de integração, desde que não ocasionem desvios de comércio.

Por conseguinte, o processo econômico de integração regional pode representar uma forma de inserir os Estados na ordem imposta pela globalização econômica,

configurando-se como uma estratégia para aumentar o poder de barganha dos países que, sozinhos, não poderiam ser capazes de alcançar, além de aumentar a capacidade de pressão em instâncias e fóruns multilaterais de comércio. É nesse sentido que se aponta a integração regional como uma espécie de reação dos Estados à globalização, que não atinge de forma igualitária todas as partes do mundo.

Como aponta BRAGA (2002, p. 5), a integração regional surge como uma alternativa de *second best*. Ou seja, em um cenário ideal, todos os Estados, iguais juridicamente, deveriam poder participar em igualdade de condições no comércio multilateral e da globalização econômica, beneficiando-se das vantagens da internacionalização do comércio. Em não sendo possível, na prática, opta-se pela formação de blocos regionais, a fim de minimizar os efeitos negativos da interdependência em nível regional, haja vista que aumenta o poder de barganha desses países nas negociações comerciais, além de formar grupos de resistência e de apoio recíproco em organizações internacionais.

A respeito desse panorama, LUNA (2011, p. 9) reconhece que o fenômeno global, em si mesmo, não beneficia igualmente a todos os setores do comércio, indústria e finanças, uma vez que também provoca o empobrecimento das economias que não podem seguir essa forma de desenvolvimento ou que não podem competir com os grandes centros financeiros e econômicos, demandando esforços das organizações internacionais para lidar com essa questão. A integração regional surge como alternativa para enfrentar tais problemáticas, não só nos centros desenvolvidos, como no contexto europeu, que também buscou a formação do seu mercado comum, mas também nas áreas de dependência da América Latina, África e Ásia, que também contam com suas experiências de integração. Como afirma FREITAS JÚNIOR (1997, p. 63), a integração regional também é um mecanismo de defesa em razão da situação fática da globalização no que se refere às economias que se mantiveram relativamente isoladas da competição do mercado internacional.

Por outro lado, a integração regional também funciona como um centro de produção normativa afeito às questões regionais, com incidência sobre o espaço regional em face da tendência de globalização. Neste sentido, as disposições normativas regionais atingem vários aspectos da vida dos cidadãos desses blocos, que muitas vezes desbordam da perspectiva unicamente econômica. Principalmente naqueles modelos de integração que optaram por concluir a etapa do mercado comum, com normativas que visam assegurar uma gestão equilibrada do fluxo inter-regional de pessoas, a partir do

disciplinamento normativo das fronteiras regionais, enquanto buscam garantir a liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, multiplicando, em tese, as liberdades individuais dos destinatários finais desses projetos integracionistas, quais sejam, os seus próprios cidadãos, já que estes passam a ter condições de trabalhar, residir, estudar e viajar com mais facilidade nos demais países do bloco se comparado com cidadãos de países terceiros.

Na seção seguinte, por sua vez, pretende-se aprofundar os fundamentos teóricos desses processos de integração, ressaltando seus principais conceitos e os aspectos jurídicos de suas etapas, com especial enfoque no modelo europeu e mercosulino, objetos de estudo da presente investigação.

2.2 Fundamentos teóricos do processo de integração regional

A globalização econômica contribuiu para a proliferação de blocos de integração regional, sobretudo nas últimas décadas do século XX, que passam a constituir uma nova espécie de regionalismo assentada na reação à mundialização do comércio e como uma alternativa ao multilateralismo, isto é, como uma resposta e uma estratégia dos Estados para se estabelecerem no contexto de competição em escala global. Por essa razão, a reorganização dos padrões de produção e de gestão tem ocorrido de modo a combinar movimentos de regionalização e globalização, que passam a ser identificados também no interior de blocos comerciais e de investimentos (MOREIRA, 2010, p. 220).

O processo de integração regional, como se percebe, é um fenômeno complexo que envolve múltiplas dimensões, na medida em que abarca aspectos culturais, políticos, sociais, e, sobretudo, econômicos e jurídicos, razão pela qual o referido processo pode ser analisado sob a abordagem multidisciplinar das Ciências Políticas, Relações Internacionais, Sociologia, Direito, Economia Internacional. A presente seção, por sua vez, pretende focar a integração regional como uma associação voluntária e cooperativa de Estados, assentada sobre bases jurídicas comuns, como acordos ou tratados de alcance regional, com a criação de instituições próprias caracterizadas pela concessão recíproca de vantagens e preferências tarifárias e aduaneiras entre seus membros, podendo levar à progressiva liberalização na mobilidade de bens, serviços, capitais e pessoas no espaço integrado regional.

Dessa forma, denota-se a integração regional enquanto processo inicialmente econômico, com bases jurídicas consolidadas, configuradas em blocos regionais, cuja ascensão pode ser explicada por uma conjugação de fatores, dentre os quais se

destacam: o processo de globalização e a consolidação de uma sociedade internacional (PEREIRA, 2010, p. 18); a alteração do Estado-Nação nos moldes clássicos, com a consequente reconfiguração da soberania nacional e mudança do perfil estatal (GONÇALVES, 2006, p. 282), e os anseios associativos dos Estados, sobretudo no contexto pós-guerra (BARZA; PEREIRA, 2007, p. 7).

Nesse sentido, a multiplicidade de dimensões da integração regional pode ser identificada na combinação de elementos econômicos, políticos e jurídicos. Em relação ao elemento econômico, este pode ser identificado na redução de discriminações entre as economias dos países participantes do projeto integracionista, com a criação de um espaço econômico favorecido em relação a países terceiros, em uma espécie de exceção à cláusula da nação mais favorecida, que preconiza que os benefícios concedidos a um dos partícipes do sistema multilateral de comércio devem ser estendidos aos demais.

No que tange ao elemento político, destaca-se o estreitamento dos laços políticos entre os participantes, que conduz a um espaço intermediário de debate para formação da vontade política, em relação à esfera nacional e à esfera internacional propriamente dita. O elemento jurídico, por seu turno, resta configurado no surgimento de um direito comunitário ou europeu, ao se levar em consideração o modelo adotado no âmbito da UE, com o estabelecimento de um ordenamento jurídico comunitário e com instituições supranacionais, como o Conselho Europeu, o Conselho da UE, Comissão Europeia e Parlamento Europeu, ou no ordenamento jurídico regional, baseado na intergovernabilidade e no entendimento recíproco entre os membros, como no caso do MERCOSUL, por exemplo.

Sob o viés econômico, FARIA (1993, p. 26) destaca que a integração na economia moderna costuma ser aplicada em dois sentidos distintos, um indicando a integração internacional e outro designando a integração regional. O primeiro termo é mais amplo e remete à integração das economias nacionais no mercado global, envolvendo a ideia de interação e de interdependência na ordem econômica mundial, conforme apontado na seção anterior. O segundo termo, por sua vez, tem sentido mais estrito, ao designar os acordos específicos realizados por países geograficamente próximos para obtenção das vantagens típicas do processo que ora se apresenta.

Vale ressaltar, ainda, que a integração regional difere da mera cooperação, pois, apesar de também envolver mecanismos de cooperação econômica e concertação política, o projeto integracionista envolve um maior aprofundamento jurídico das relações entre os membros. Como destaca CELLI JÚNIOR (2006, p. 23), os blocos

regionais de integração possuem objetivos mais complexos, que implicam a uniformização e a harmonização das políticas comerciais, econômicas e monetárias dos seus membros, bem como dos ordenamentos jurídicos nacionais, conduzindo à atribuição de competências para instituições de caráter intergovernamental ou supranacional, a exemplo do que ocorre na UE. Por outro lado, os acordos de cooperação teriam metas mais modestas, cuja aplicação não demandaria maiores implicações na soberania dos Estados na medida em que não ensejaria a formação de organizações internacionais de integração, a exemplo de acordos de cooperação econômica internacional no âmbito da OMC, do FMI, ou mesmo de acordos de cooperação bilaterais em matérias processuais, civis, penais ou de polícia.

No entanto, isso não significa que os próprios blocos de integração deixem de utilizar instrumentos de cooperação reforçada para que se viabilizem seus fins. Na verdade, os processos de integração também podem se utilizar desses instrumentos de cooperação em seu interior, a exemplo da cooperação reforçada no âmbito da UE, viabilizada por meio do Tratado de Amsterdam (1997), garantindo que um grupo de países, que deseje ir além do que foi previsto nos Tratados, em diversos aspectos, como legislação em matéria de patentes, divórcio e imposto sobre transações financeiras, possa fazê-lo no bojo da UE, buscando-se evitar a paralisia do processo e levando em consideração os diferentes ritmos de integração entre os membros, desde que a autorização seja concedida pelo Conselho, mediante proposta da Comissão, e após obtenção da aprovação do Parlamento Europeu. Em linhas gerais, e sob o aporte econômico, a integração seria, portanto, uma espécie de aprimoramento da cooperação econômica, conduzida pelas respectivas instâncias do bloco, de caráter intergovernamental ou supranacional, conforme o caso.

Tendo em conta a característica eminentemente econômica da integração regional, BALASSA (1961, p. 12) propõe a definição clássica do projeto integracionista, ao considerá-lo como um fenômeno, ao mesmo tempo, dinâmico e estático. Sob o ponto de vista dinâmico, a integração regional constitui um processo que busca desenvolver medidas e ações recíprocas de combate à discriminação entre as economias nacionais, com base na cooperação entre os integrantes de determinado bloco, a partir da adoção de sucessivas etapas que progressivamente acarretariam a eliminação das barreiras aduaneiras e alfandegárias, bem como o intercâmbio de bens e fatores produtivos, como capital e trabalho, no âmbito dos participantes.

Sob o ponto de vista estático, a integração regional é concebida como um estado de coisas, isto é, como a formação de um espaço econômico em que se observa a efetiva ausência de discriminação entre as economias nacionais dos países envolvidos no projeto de integração. Assim sendo, para a clássica teoria econômica da integração regional, esta seria um processo caracterizado pela concessão mútua de benefícios aduaneiros e alfandegários, eliminando-se as barreiras do comércio regional, e conduzindo a um efetivo estado de ausência de discriminação entre as economias nacionais entre seus membros.

No mesmo sentido, GARRÉ COPELLO (1991, p. 20) ressalta o aspecto econômico da noção de integração, haja vista que esta designaria o processo no qual dois ou mais países procedem à abolição, gradual e imediata, das barreiras discriminatórias existentes entre eles com o propósito de estabelecer um só espaço econômico. Dessa forma, emerge a ideia de que o processo de integração conduz a um espaço comum entre os Estados-membros, distinto do espaço nacional e da esfera internacional, no qual incidem regras jurídicas com efeitos próprios e vinculantes.

Complementa o conceito proposto RUIZ DÍAZ LABRANO (1998, p. 60), ao afirmar que a integração regional consiste no *status* jurídico no qual os Estados entregam, cedem ou trasladam algumas de suas prerrogativas soberanas com o fim de construir uma área dentro da qual, pela eliminação das barreiras, poderão circular livremente as pessoas, os bens, os serviços e os capitais, mediante a harmonização das políticas correspondentes e sob uma égide regional.

Em outros termos, a integração regional implica a formação de um espaço em que as decisões afeitas tradicionalmente à ideia de soberania nacional passam a ser discutidas também na esfera regional. Isso significa que o Estado, por si só, não centraliza todos os aspectos acerca da mobilidade dos fatores de produção, inclusive, e, sobretudo, em relação à mobilidade de pessoas em seus territórios e em relação à gestão das fronteiras regionais, haja vista que tais assuntos passam a ser de interesse de todo o bloco, uma vez que a entrada, saída e permanência das pessoas no território nacional impacta potencialmente todo o espaço regional, ao levar em consideração a livre circulação de pessoas a ser garantida em alguns desses modelos de integração.

Em consequência, as questões de mobilidade de pessoas e de gestão de fronteiras no novo espaço regional passam a demandar a discussão e a regulamentação jurídica dessas matérias também na esfera regional, a partir de diretivas especificamente destinadas a esse fim e da harmonização das legislações nacionais sobre o tema. As

normas supranacionais e as regras regionais, por sua vez, precisam equilibrar a necessidade de livre circulação de pessoas, principalmente em relação aos nacionais dos países do bloco, com a gestão eficiente, segura e humanitária da mobilidade de pessoas provenientes de países terceiros, considerando a interdependência que marca o processo.

Sobre a interdependência que caracteriza a integração e a necessidade de gestão harmônica desse novo espaço comum, JAEGER JÚNIOR (2004, p. 151) arremata a discussão, afirmando que “um projeto de integração visa constituir um todo com partes, um espaço econômico ampliado, no qual a interdependência se faça presente, cujo efeito em um participante se processe nos outros, visando um propósito comum”, tanto do ponto de vista do fluxo de bens e capitais, quanto do fluxo de pessoas.

A referida teoria da integração econômica regional, proposta por BALASSA (1961, p. 2), apresenta fases ou etapas típicas dos processos de integração, com características e fundamentos próprios. Como observado, a integração pode ser encarada como um processo baseado em acordos, convênios e regulamentações entre países, buscando a eliminação gradual e paulatina das barreiras à economia e ao comércio, a partir de acordos comerciais e setoriais de livre trânsito e da harmonização legislativa entre os ordenamentos jurídicos do bloco, promovendo o desenvolvimento mútuo dos países da região. Tal processo, por sua vez, ocorreria gradativamente a partir de fases ou etapas sucessivas que conduzem a um estado de fato, característico de cada uma dessas etapas, quais sejam: i) zona de livre comércio; ii) união aduaneira; iii) mercado comum; iv) união econômica e monetária; e v) integração econômica total.

As fases não representariam categorias rígidas e estanques, pelas quais deveriam passar todo e qualquer modelo de integração existente. Conforme acentua BOHLKE (2002, p. 25), não há um modelo rígido pré-definido a ser necessariamente seguido pelos blocos de integração, haja vista que as peculiaridades de cada processo integracionista variam conforme fatores políticos, culturais e econômicos, razão pela qual os objetivos, a profundidade da integração desejada e a velocidade verificada no processo divergem em cada modelo, assim como a vontade política de integrar e as assimetrias entre os participantes interferem no delineamento de cada projeto de integração.

Neste ponto, importante trazer à colação as considerações de CELLI JÚNIOR (2006, p. 29) para quem as fases ou etapas do processo de integração têm um valor teórico e didático proeminente, uma vez que, na prática, os diversos modelos de integração podem misturar as características de umas e outras, ou atingir um

determinado nível de integração sem passar necessariamente pela fase anterior. Como exemplo, cita-se o próprio MERCOSUL, que reúne algumas características da etapa do mercado comum, sem ter concluído todas as características da união aduaneira, ou mesmo a Comunidade Andina de Nações (CAN), que também possuía elementos do mercado comum, sem ter concluído as etapas da união aduaneira, ou ainda o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), formado pelos EUA, México e Canadá, que criou uma zona de livre comércio, mas não tem pretensões de formar um mercado comum, com as quatro liberdades que lhe são inerentes, por exemplo.

Por essas razões, as etapas da integração propostas pela Teoria da Integração Econômica Regional Clássica devem ser estudadas tendo em consideração seu caráter analítico, que fornece um norte e uma perspectiva teórica de análise, mas sem perder de vista que, na prática, os diversos processos de integração constituem, em si, modelos de integração peculiares, sem necessariamente buscar avançar e concluir todas as etapas previstas, ou reunir, de forma estanque, as características de uma única etapa.

Não obstante, para analisar os objetos de estudo da presente investigação, quais sejam, o modelo de integração europeu e mercosulino, a caracterização teórica das referidas etapas é relevante. A uma, porque fornece um importante contributo para compreender o processo de formação da UE. A duas, porque auxilia no estudo e no conhecimento do processo de formação do MERCOSUL, uma vez que este bloco, já na sua institucionalização, faz menção no artigo 1º do Tratado de Assunção (1991) ao propósito de formar um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a liberdade de circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, a partir da eliminação dos direitos alfandegários e das restrições não tarifárias.

Antes de apontar as características da zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária e integração total, vale mencionar que alguns autores, como BASALDUA (1999, p. 76), indicam a existência de uma fase prévia à área de livre comércio, à qual se denomina de área de preferência comercial. A referida área de preferência tarifária estabelece que as tarifas incidentes sobre o comércio entre os países membros do grupo são inferiores às tarifas cobradas de países não membros. Por exemplo, por meio da redução gradual de imposto de importação e exportação, ou através de acordos bilaterais para redução de encargos aduaneiros.

Nessa fase, não se fala ainda em integração regional propriamente dita, mas em uma espécie de cooperação regional, isto é, uma fase embrionária e um prenúncio de uma possível integração mais profunda. Nessas áreas, costumam-se firmar acordos de

integração rasa, com abrangência reduzida, em que se negociam reduções ou isenções de ordem tarifária, econômica ou alfandegária entre as partes, a partir de listas de negociações comuns. A área de preferência tarifária abarca, em síntese, os tributos incidentes sobre o comércio exterior. Os Estados conservam grande autonomia decisória por parte de cada negociante, não se falando em cessão de direitos de soberania. Caso seja bem sucedida, as partes passam a negociar acordos de gerações posteriores e mais profundos, buscando-se harmonizar as legislações não apenas em questões comerciais, mas em matéria de políticas ambientais, de regulação de concorrência, de transportes transnacionais e de circulação transfronteiriça de capital, pessoas e bens.

A área ou zona de livre comércio, por seu turno, representa a primeira etapa efetiva do processo de integração regional, consistente na eliminação das barreiras tarifárias, como imposto de importação e taxas alfandegárias, e não-tarifárias, como barreiras técnicas e padrões específicos, que incidem sobre o comércio entre os países. Visa a estabelecer um tratamento favorecido ao comércio intrarregional.

Como explica RAMOS (2009, p. 9), “os Estados se comprometem a generalizar a redução, ou até mesmo a isenção, das tarifas de importação no comércio entre eles”. Para alcançar tais objetivos, os países integrantes do bloco adotam procedimentos comuns para a definição das regras de origem dos produtos a serem taxados, bem como o alinhamento das taxas de câmbio entre países participantes, embora ainda preservem autonomia quanto a alguns temas como, por exemplo, no que se refere à definição das tarifas de importação de produtos provenientes de fora do bloco.

A ideia da área de livre comércio é, portanto, estabelecer um sistema paulatino de liberalização dos gravames aduaneiros e tarifários conforme um programa de desagravamento mutuamente negociado. Ao ser definitivamente implementada, tem-se a liberdade de circulação de bens intra-bloco na área de livre comércio, com a supressão de barreiras tarifárias, técnicas e fiscais, como impostos ou taxas discriminatórias, e das barreiras físicas, como controle nas fronteiras para fins aduaneiros entre os membros.

A partir dessa etapa, com a remoção das barreiras ao comércio, têm-se benefícios para os consumidores, que terão acesso a mercadorias e serviços com preços menores, e também para as empresas, que terão um maior mercado para seus produtos (THORSTENSEN *et al.*, 1994). Tais benefícios podem auxiliar na inserção competitiva do bloco no contexto da globalização econômica.

O artigo XXIV, parágrafo 8º, alínea “b”, do GATT (1947), incorporado no quadro normativo da OMC pelo GATT (1994), define expressamente a zona de livre comércio como:

grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais são eliminados para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre troca.

Dessa definição emerge a noção relativa à progressiva eliminação dos gravames aduaneiros que formam um espaço intrazonal de livre comércio. Constitui-se, por conseguinte, exceção à cláusula da nação mais favorecida instituída pelo acordo e reafirmada pela OMC no âmbito do sistema multilateral, segundo a qual os benefícios concedidos a uma parte contratante devem ser extensíveis às demais, sob pena de gerar desvios no comércio. Daí se dizer que a constituição desses modelos de integração resta tolerada juridicamente pelo sistema multilateral.

Como observado, os Estados participantes da zona de livre comércio ainda conservam seus direitos aduaneiros e alfandegários em relação a países terceiros, conquanto, geralmente, a área de livre comércio já conte em sua estrutura com instâncias intergovernamentais para elaborar as rodadas de negociações entre os membros e um sistema de solução de controvérsias, caso haja incoerência na aplicação das regras acordadas ou restrições indevidas por um dos integrantes. Para garantir o bom funcionamento do comércio intrazonal, é necessário estabelecer, ainda, um sistema de regras de origem, por meio do qual os produtos são submetidos à inspeção para confirmar sua procedência, de modo que “àqueles que preencham os requisitos são concedidos certificados de origem. O certificado permite a aplicação das alíquotas negociadas no bloco de integração” (BOHLKE, 2002, p. 33). O sistema de regras de origem permite a aplicação dos benefícios acordados aos bens relativos aos países do bloco, bem como impede a concessão indevida de vantagens alfandegárias a bens provenientes de países terceiros.

Como exemplo de áreas de livre comércio, CELLI JÚNIOR (2006, p. 30) cita, no âmbito da integração latino-americana, a Associação de Livre Comércio da América-Latina (ALALC), criada em 1960, pelo Tratado de Montevidéu, composta por onze membros, que eram todos os Estados da América do Sul, com exceção da Guiana e do Suriname, e mais o México, posteriormente substituída, em 1980, pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Outro exemplo, também no continente

americano, refere-se ao já mencionado NAFTA, também se constituindo em relevante zona de livre comércio, formada em 1994, por EUA, México e Canadá.

No que tange à formação de áreas de livre comércio, é importante destacar que apesar da contiguidade geográfica, que tipicamente a caracteriza, é possível a formação de novos arranjos econômicos que permitam a integração entre os próprios blocos para além das fronteiras regionais. Nesse sentido, citam-se as negociações para conformação de acordos entre UE e MERCOSUL, envolvendo temas sobre comércio e investimento (DOCTOR, 2015, p. 968), buscando-se criar uma zona de livre comércio transatlântica e inter-regional. Embora promissor, tal arranjo, em específico, precisa lidar com uma série de desafios que abarcam desde a vontade política em integrar, até a diferença de institucionalização entre os dois blocos.

Especificamente, destacam-se desafios jurídicos, como a divergência entre o modelo intergovernamental no âmbito do MERCOSUL e o modelo comunitário desenvolvido na UE, o protecionismo tradicional de setores europeus específicos como a agricultura, e questões sensíveis como o mecanismo de solução de controvérsias a ser adotado e a eventual circulação de pessoas entre os blocos, que demandaria uma profunda harmonização legislativa entre as resoluções mercosulinas e as diretivas europeias, a fim de se garantir um tratamento jurídico favorecido e recíproco, relativamente ao trânsito de cidadãos, trabalhadores, estudantes, professores, viajantes e prestadores de serviços provenientes dos blocos.

A etapa ou modelo seguinte de integração consiste na união aduaneira, caracterizada pela aplicação de uma tarifa externa comum às importações oriundas de países não pertencentes ao grupo, qualquer que seja o produto, pela garantia da livre circulação de bens entre os membros com tarifa zero, e pela harmonização das políticas comerciais. Neste tipo de integração, os Estados-membros dão um passo além da zona de livre comércio, pois concordam em eliminar as barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio interno e negociar conjuntamente, em bloco, com países terceiros, adotando-se uma tarifa aduaneira comum e abrindo mão de parcela de autonomia, na medida em que se costuma adotar um código aduaneiro comum.

Ademais, a capacidade de negociação unilateral das referidas tarifas, por parte de cada país, resta mitigada, não se podendo mais decidir unilateralmente a política tarifária e comercial sem consultar os demais membros. Assim sendo, demanda-se a adoção de mecanismos iniciais para a consolidação de uma política comercial comum

no bloco, por meio de órgãos e instituições de alcance regional, seja em relação a países terceiros, seja em relação a outros blocos de integração.

Na união aduaneira surge a ideia de uma fronteira tarifária externa única ao bloco, cujos participantes negociam uma tarifa externa comum, que passa a vigorar em todo o bloco, delimitando a fronteira externa da união frente aos demais parceiros comerciais (THORSTENSEN *et al.*, 1994). Esclarece-se que a tarifa, no sentido ora empregado, como explica FARIA (1993, p. 28), designa o tributo cobrado sobre o valor de uma mercadoria na sua importação ou exportação, sem que um tributo correspondente incida sobre as mercadorias nacionais. Em uma união aduaneira, os bens que ingressam no espaço comum estão sujeitos aos mesmos direitos aduaneiros, já que todos adotam a mesma tarifa externa, não importando o território de entrada ou onde tenha se realizado o desembaraço aduaneiro, após o que o produto pode circular livremente pelo bloco.

A consolidação da união aduaneira consiste em uma etapa importante para aqueles blocos que pretendem instituir a fase do mercado comum, já que demanda a harmonização legislativa em matéria de direitos aduaneiros e fomenta as discussões regionais para a adoção de medidas visando à negociação da política comercial do bloco. Nesse sentido, quando os Estados Partes aceitam a livre circulação, não só dos produtos originários de qualquer um deles, mas ainda de produtos importados de terceiros Estados, a partir da tarifa externa comum, abrem mão da faculdade de negociar acordos comerciais e de tentar controlar o seu convênio externo através dos instrumentos tradicionais, ou seja, a partir de uma política comercial externa autônoma.

No caso da integração europeia, a união aduaneira pode ser observada na instituição do BENELUX, criado em 1944, e em vigor a partir de 1948, representando uma organização econômica composta por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, ao qual, em 1951, juntaram-se França, Alemanha e Itália, dando origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), marcando o início recente da institucionalização da UE, ao fornecer a base jurídica e institucional para o Tratado de Roma de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), e permitiu estabelecer uma união aduaneira entre todos os seus membros no final da década seguinte (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 4).

A união aduaneira constitui um dos principais fundamentos da UE e está em vigor desde 1968, implicando a abolição das fronteiras internas em relação aos direitos aduaneiros entre os Estados-membros, aplicável a todo o comércio de mercadorias, e introduzindo uma pauta aduaneira comum para países terceiros, inclusive com a adoção

de um Código Aduaneiro da União, constituindo-se como uma competência exclusiva da UE. No entanto, a união aduaneira exige a constante parceria dos Estados-membros nos controles aduaneiros nas fronteiras externas para lidar com os desafios da contrafacção, contrabando, fuga de capitais, bem como para garantir os padrões fitossanitários do bloco e combater o tráfico de seres humanos, drogas e armas de fogo (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 6).

No âmbito do MERCOSUL, a união aduaneira estava prevista desde o Tratado de Assunção, em 1991, no art. 1º, que previa o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados, bem como a coordenação de posições em foros econômicos regionais e internacionais. Porém, é importante ressaltar que ainda existem dificuldades para a plena implementação da união aduaneira no bloco mercosulino, como a salvaguarda das partes em relação à circulação dos bens e a constituição de uma tarifa externa comum, sendo considerada uma das grandes questões do bloco para o funcionamento da união aduaneira, cujas listas de exceções dificultam a sua consolidação, razão pela qual o MERCOSUL é considerado uma união aduaneira imperfeita ou incompleta (GOMES; COSTA; FUNGMANN, 2008, p. 152).

A etapa ou modelo seguinte diz respeito ao mercado comum. A característica principal dessa fase da integração é garantir a implementação das quatro liberdades, quais sejam, a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. Neste ponto, o processo de integração regional começa a desbordar da perspectiva unicamente econômica, passando a demandar um maior grau de institucionalização política e social. Isso porque, com o livre trânsito de pessoas pelo espaço regional, passa-se a demandar dos Estados um maior grau de harmonização legislativa em relação às condições de entrada, saída e permanência das pessoas autorizadas a circular livremente, garantindo uma passagem fronteiriça segura e não discriminatória. Em outros termos, conferindo um tratamento jurídico favorecido àqueles que se beneficiam da livre circulação.

Além disso, ao garantir a livre circulação de pessoas, especificamente de trabalhadores, os países membros do bloco precisam assegurar mecanismos jurídicos que instrumentalizem a referida liberdade, como a possibilidade de contagem de tempo recíproco para fins de aposentadoria, a garantia de reconhecimento do vínculo empregatício e de igualdade de acesso aos postos de trabalho em relação aos países do bloco, a possibilidade de validação de diplomas e de reconhecimento de habilitação profissional, dentre outros fatores que fazem emergir a importância da dimensão social

do bloco de integração que pretenda concluir a referida etapa. Surge a necessidade de harmonização das legislações nacionais em matéria trabalhista, previdenciária, regulação do capital, concorrencial e gestão fronteiriça, bem como a eliminação de restrições à circulação de capitais e serviços, que se somam à livre circulação de bens garantida na etapa da união aduaneira.

Conforme OLESTI RAYO (1996, p. 176), o mercado comum se dá com a formação de um espaço econômico, compreendido pelo território dos Estados-membros, nos quais os diferentes fatores de produção, quais sejam, bens, serviços, capital e trabalho, estão liberalizados em condições análogas as de um mercado interno de um Estado. Complementa o conceito JAEGER JÚNIOR (2004, p. 42), ao afirmar que a etapa compreende a liberalização de todos os fatores de produção, para os quais, a partir de então, não existem obstáculos para entrada e saída no interior de cada Estado-membro, representando o momento apropriado no qual devem ocorrer as supressões das barreiras aos intercâmbios dos referidos fatores, principalmente as referentes à questão da migração e da força de trabalho. Ou seja, representa a fase do processo de integração em que a livre circulação é tida como meta e direito fundamental.

A liberdade de circulação de bens, como apontado, implica que os produtos provenientes dos países do bloco possam circular livremente entre eles, a partir de um programa de abertura de fronteiras e de eliminação das tarifas alfandegárias, demandando uma harmonização legislativa e a adoção de uma política alfandegária comum. Por outro lado, a liberdade de circulação de serviços demanda que os cidadãos do bloco possam circular livremente, estabelecer-se e prestar serviços em outro Estado-membro em condições de igualdade com seus nacionais, vedando-se o tratamento discriminatório e exigindo-se como requisito apenas a nacionalidade e o deslocamento para outro Estado-membro (CARDINALI; BARBOSA, 2002, p. 391).

A liberdade de circulação de capitais, por seu turno, implica a remoção dos obstáculos ao movimento financeiro com base na nacionalidade e origem, considerando a necessidade de disponibilização de meios de pagamento para circular entre os países e para fomentar o mercado interno. Logo, a referida liberdade enseja a garantia de transferências de caráter autônomo entre os Estados-membros, ou dentro de um mesmo Estado, e as transferências financeiras a um não residente (PEREIRA, 2012, p. 28).

Por sua vez, a liberdade de circulação de pessoas possibilita que um cidadão proveniente de qualquer país do bloco possa circular livremente pelos demais países membros, formando-se um espaço regional com a paulatina supressão dos mecanismos

de controle nas fronteiras internas. A referida liberdade nasce como tendência marcadamente laboral e econômica, portanto, como uma forma de instrumentalizar o mercado comum e assentada na condição economicamente ativa da pessoa que pretende circular, tanto que abarca a liberdade de atividade laboral, a liberdade de atividade profissional e a liberdade de estabelecimento (ROBLEDO, 1991, p. 71). No entanto, a livre circulação pode evoluir para conformar uma dimensão autônoma, não necessariamente vinculada à circulação de trabalhadores, como já ocorre na UE, em que a liberdade de circulação resta associada a um direito da cidadania da UE, do qual gozam automaticamente todos os cidadãos que possuam a nacionalidade de um dos Estados-membros, independente da condição laboral, conforme Tratado de Maastricht.

Como se percebe, a etapa do mercado comum se constitui de especial interesse para a presente investigação, pois é a partir dela que se observa a liberdade de circulação de pessoas e a progressiva formação de um espaço comum regional, com a supressão das fronteiras internas no intuito de assegurar o pleno funcionamento do mercado comum. Ademais, a implementação das quatro liberdades tem reflexos jurídicos marcantes para a integração, pois em cada modelo de integração que pretende concluir a referida etapa é preciso delimitar a categoria de pessoas que está autorizada a circular livremente, se em relação a classes de trabalhadores específicos, se destinada a todos os cidadãos do bloco, ou se extensível àqueles cidadãos extracomunitários que disponham de um visto para circular pelo espaço regional, por exemplo.

Ademais, busca-se garantir a harmonização de normas regionais destinadas a regular os procedimentos de ingresso, saída e permanência dessas pessoas no país de acolhida, bem como as condições em que devem prestar o trabalho, assegurando-se a igualdade de tratamento e a possibilidade de se fazerem acompanhar pelas suas respectivas famílias, o que demanda desde uma harmonização de currículos escolares, para os membros em idade escolar, até a validação de diplomas acadêmicos e de habilitação profissional (JAEGER JÚNIOR, 1999, p. 44).

A complexidade da efetivação do mercado comum e da concretização da liberdade de circulação de pessoas, em especial, revela-se, ainda, nas exigências de gradual supressão dos controles fronteiriços internos ao bloco e na gestão harmônica das fronteiras externas, podendo conformar espaços comuns de integração cujas particularidades serão tratadas no capítulo seguinte juntamente com as especificidades da livre mobilidade de pessoas.

Acerca da importância das fronteiras para as etapas de integração, em especial para o mercado comum, cabe de antemão mencionar que a fronteira, enquanto objeto de análise do estudo, tende a ser classicamente compreendida enquanto linha que divide diferentes territórios de soberania, de modo que sempre que há uma fronteira entre os Estados, é possível pensar em trânsito de pessoas, as quais pertencem a um lado ou a outro da fronteira (GUILD, 2017, p. 110). No âmbito de processos de integração, porém, as áreas de fronteiras passam por transformações jurídicas, que podem apresentar fronteiras porosas, móveis ou fluídas, em constantes processos de abertura/fechamento em espaços regionais, em virtude da relativa abertura para circulação de pessoas, serviços e mercadorias, ou para sua defesa frente a ameaças externas de várias ordens (RUCKERT; GRASLAND, 2012, p. 98). As organizações regionais de integração podem facilitar esses processos, fornecendo a estrutura normativa necessária e reunindo recursos humanos e financeiros para as novas formas de territorialidades (NITA, 2013, p. 7).

Nesse sentido, as fronteiras passam a ser objetos de disciplinamento normativo regional, que tende a desburocratizar os controles internos, por exemplo, por meio de acordos de cooperação específicos para facilitação dos deslocamentos intrarregionais, ou com medidas tendentes à formação do mercado comum, especialmente assegurando a livre circulação de pessoas. Paralelamente, podem ser adotadas normativas regionais para harmonizar os controles externos, em relação à gestão dos fluxos extrarregionais de pessoas e à gestão dos procedimentos de controle utilizados nas fronteiras.

Em blocos regionais, o disciplinamento normativo das fronteiras precisa lidar com as complexas interações entre o direito interno e as normativas regionais, que envolvem as dimensões da segurança, soberania, controle migratório e a efetivação das liberdades do mercado comum. As mudanças associadas às novas funções das fronteiras sugerem, portanto, que elas tendem a certa permeabilidade aos movimentos e fluxos transfronteiriços no bojo da integração (PAPADODIMA, 2011, p. 193), em vista dos compromissos regionais assumidos, que precisam ser equilibrados com as competências nacionais de controle diante do fluxo de pessoas que transitam por espaços integrados.

Sobre a evolução do papel da fronteira na integração regional, SOUZA (2018, p. 247) reflete que este processo associativo funciona em uma dicotomia não exclusiva, ultrapassando as delimitações políticas delineadas pelas fronteiras internacionais, tendo a fronteira sido compreendida, inicialmente, sob os seus atributos de separação e preservação do espaço econômico entre os países em integração. Com o

aprofundamento da experiência integracionista, a fronteira passou a ser compreendida como um filtro seletivo. Isto é, uma dupla noção de fronteira, como componente capaz de filtrar os intercâmbios e fluxos no espaço regional, aberta a alguns, ao capital, à informação, e ao fluxo intrarregional de bens, serviços e cidadãos do bloco, mas fechada e enrijecida em relação a outros.

Diante da intensa mobilidade territorial humana, porém, emergem desafios adicionais às áreas fronteiriças, que envolvem interconexões multiníveis, com complexos normativos internacionais, regionais e nacionais, formando regiões fronteiriças concomitantemente abertas e fechadas, locais e globais, nacionais e regionais. Tais fenômenos são ainda acompanhados do recrudescimento das fronteiras como limites para proteger os territórios nacionais e a soberania, como o aumento do controle das fronteiras dentro do espaço Schengen, cujos desafios serão abordados nos capítulos seguintes.

Desse contexto depreende-se que o aumento de securitização e controle de fronteiras pelo Estado tem sido um dos maiores desafios do regionalismo atual (SOUZA, 2018, p. 256). Em outros termos, sob o aporte normativo, a gestão das fronteiras, em contexto regional, envolve os desafios de tornar efetivas as normativas regionais. Por um lado, garantindo as prerrogativas e liberdades do mercado comum, sobretudo em relação às facilitações dos controles internos em face da livre circulação de pessoas. Por outro lado, assegurando uma gestão adequada dos controles externos, principalmente em relação aos fluxos inter-regionais de pessoas, buscando-se equilibrar as competências de gestão de fronteiras em blocos regionais, em um contexto de intensa mobilidade humana, mas sem pôr em risco o funcionamento do mercado comum.

Isso porque, a partir da etapa do mercado comum, verifica-se um aprofundamento significativo do processo de integração, pois as motivações iniciais, eminentemente mercantis e econômicas, doravante, passam a atingir o âmbito social, com implicações diretas sobre os direitos dos cidadãos do bloco, notadamente em relação aos direitos de mobilidade territorial, na medida em que o bom funcionamento do mercado comum depende da liberdade de circulação de pessoas, de modo que a regulamentação da referida mobilidade gera impactos diretos nos direitos sociais e no acesso aos territórios regionais (ROSS, 2016, p. 271).

No âmbito da UE, por exemplo, o desejo de formar um mercado comum estava associado ao objetivo de garantir a liberalização das trocas comerciais entre os membros, aumentando a prosperidade econômica e contribuindo para uma união cada

vez mais estreita entre os povos da Europa (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 1). Nesse sentido, o Ato Único Europeu de 1986, buscando fornecer as bases para concretizar, de fato, a etapa do mercado comum no contexto europeu, incluiu o objetivo do mercado interno no Tratado CEE, conceituando-o como um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada. Atualmente, as bases jurídicas do mercado interno da UE residem nos arts. 26 e 27 do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE), que garante as liberdades básicas consagradas no Ato Único Europeu.

No MERCOSUL, por seu turno, o Tratado de Assunção já previa como um dos objetivos do bloco a consolidação de um mercado comum, com a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, não havendo uma menção expressa à circulação de pessoas, enquanto uma das dimensões essenciais desta etapa, embora se possa entender por “fatores produtivos” a inclusão dos bens, serviços, capitais e trabalhadores. Nesse sentido, RUIZ DÍAZ LABRANO (1998, p. 117) ressalta que o Tratado de Assunção não faz, portanto, uma menção, senão indireta, à livre circulação de pessoas, salvo pelo fato de se interpretar e considerar o homem como fator produtivo. Por essa razão, a normatização do mercado comum, particularmente em relação à circulação de pessoas, restou entreaberta no documento constitutivo mercosulino, ficando a cargo das normativas e resoluções derivadas posteriores determinar os seus contornos.

A etapa subsequente diz respeito à união econômica e monetária, marcada pela coordenação macroeconômica, através da harmonização da taxa de juros, da política cambial e fiscal, adoção de uma moeda única no interior do bloco, adoção de uma política comercial comum e criação de uma autoridade bancária supranacional. A referida etapa configura, por exemplo, o modelo comunitário alcançado no âmbito da UE, com forte atuação de instâncias supranacionais e de um ordenamento jurídico comunitário. Tanto é assim, que neste modelo a união econômica e monetária está prevista já no preâmbulo do Tratado de Maastricht (1992), também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), colocando a efetiva implementação da união econômica e monetária como um dos seus objetivos, nos termos do art. 3º, §4º. No mesmo sentido, o art. 119, inciso II, do TFUE prevê como requisito para alcançar os objetivos elencados no art. 3º do TUE, a adoção de “(...) uma moeda única, o euro, e a definição e condução de uma política monetária e de uma política cambial únicas”. No MERCOSUL, em contrapartida, o arranjo de integração não conduziu, ainda, ao alcance de tal etapa, em face de dificuldades de convergência institucional e macroeconômica.

Dessa forma, percebe-se que a união econômica e monetária representa um grau aprofundado e complexo de integração regional, que traz como consequência a aproximação dos Estados-membros a nível comercial, produtivo e financeiro, ensejando mecanismos de convergência política e econômica, e a uniformização legislativa entre os membros. Além disso, o referido modelo demanda uma maturidade das soberanias estatais, haja vista que os membros concedem à autoridade supranacional significativa autonomia em matéria de cunhagem de moeda, que indica um dos fatores de maior expressão da soberania estatal tradicional, devendo haver integração entre o Banco Central Comunitário e os Bancos Centrais Nacionais. Como sintetiza RAMOS (2009, p. 14), “transfere-se ao ente regional a condução da política monetária e cambial, abrindo-se mão do controle sobre fatores macroeconômicos relevantes, como a taxa de juros”.

Por fim, o grau máximo de integração regional representaria a integração econômica total. Neste modelo de integração, restaria configurada a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e laborais, com criação de uma autoridade supranacional da qual emanam decisões obrigatórias e vinculantes para os membros, atingindo um intenso nível de aproximação política. No caso da UE, o Tratado de Lisboa (2007) conferiu a atual institucionalização do bloco, abolindo a estrutura de pilares, levando à pauta comunitária matérias referentes à liberdade, segurança e justiça, a adoção de um processo decisório mais eficaz e democrático, e uma maior participação popular. O Tratado de Lisboa veio reformar e substituir o rejeitado projeto de Tratado Constitucional de 2004, que objetivava trazer uma Constituição para a UE, instrumento jurídico e político que aproximaria a UE de uma estrutura estatal de integração total, cuja rejeição demonstra que o bloco europeu parece não ter adotado uma estrutura federalista, tampouco confederalista, mas sim, uma organização regional especial, composta por uma associação voluntária de Estados, que não deixam de ser soberanos, embora optem por exercer aspectos dessa soberania em instâncias supranacionais no intuito de realizarem objetivos comuns, que se coadunam aos propósitos da integração.

2.3 Soberania estatal, supranacionalidade e intergovernabilidade no contexto de integração regional: a ordem jurídica comunitária e a ordem regional

Após análise dos conceitos e etapas ou modelos de integração, a presente seção se debruça sobre as peculiaridades jurídicas dos processos de integração, a partir do aprofundamento das características dos ordenamentos jurídicos nos dois modelos de integração em estudo, ressaltando o ordenamento jurídico comunitário, no âmbito da

UE, em contraposição à ordem jurídica regional, no âmbito do MERCOSUL, com especial enfoque no controle de fronteiras e na livre circulação de pessoas, enquanto desafios a serem normatizados nos blocos estudados. Para tanto, será necessário abordar a noção de supranacionalidade e de intergovernabilidade, destacando as mutações por que passa a ideia de soberania nacional em um contexto de integração regional, sobretudo quando se pretende gerir de forma eficiente as fronteiras do bloco em face da livre mobilidade de pessoas que se pretenda estabelecer.

Nesse sentido, a intensificação dos processos de integração, sobretudo a partir da segunda metade do século XX em diante, relaciona-se, em larga medida, a uma mudança no perfil do Estado na sociedade internacional e na globalização econômica, que gera impactos jurídicos diretos sobre a noção de soberania nacional. Isso porque a referida soberania deixa de ser unicamente considerada como poder absoluto, ilimitado e irrestrito, conforme classicamente concebida, passando a proporcionar a reconfiguração do Estado-nação, na medida em que grande parte da sua antiga autoridade foi dispersa para outros níveis de governança, tanto acima, como abaixo das instituições do governo central (BARTELSON, 2006, p. 465).

Como acentua SOARES (2016, p. 145), os processos de integração conduziram a uma reengenharia do Estado constitucional e consequentemente da soberania estatal, razão pela qual a ideia clássica de soberania concebida por Bodin como *summa potestas*, poder supremo sobre cidadãos e súditos, isto é, como poder absoluto e perpétuo de uma República, torna-se insuficiente, pois pressupunha a inexistência de comunidade internacional que vinculasse os diversos Estados entre si. Em outros termos, a ideia clássica de soberania enquanto poder exclusivo, indivisível, irrenunciável, não explica satisfatoriamente a atuação do Estado-nação em um contexto marcado pela internacionalização da economia, com a intensificação dos fluxos de bens, investimentos, pessoas e capitais, e pela ascensão de projetos de integração, com a incidência de normas cuja eficácia jurídica provém do direito internacional, bem como do surgimento de ordenamentos jurídicos intermediários, como o direito da integração regional e o direito comunitário, que passam a irradiar seus efeitos sobre os ordenamentos jurídicos nacionais.

Os debates em torno da ideia de soberania continuaram acirrados, como acentua BOHLKE (2002, p. 64), com o contratualismo absolutista hobbesiano, que defendia que a unidade do poder soberano seria elemento fundamental para a preservação do Estado, uma vez que admitir a divisão do poder soberano seria um atentado contra a própria

essência do Estado. Por conseguinte, as discussões tradicionais a respeito da soberania foram acentuadas a partir do pensamento de Rousseau, que apresenta o contraponto da doutrina do príncipe absoluto assentada na ideia de não limitação da vontade popular (SOARES, 2016, p. 146), em que a evolução da soberania passa a implicar a negação de subordinação ou limitação do Estado a qualquer outro poder. Sob esse enfoque, a soberania assentada na vontade geral do povo caracterizava-se como inalienável, por pertencer ao povo e estar ligada à vontade geral, e indivisível, por estar assentada no interesse geral, devendo envolver todos os membros da sociedade (ROUSSEAU, 1996, p. 33).

Apesar das diferentes concepções políticas apresentadas, é possível destacar características comuns em relação ao conceito clássico da soberania, quais sejam, poder uno, indivisível, inalienável e imprescritível (BOHLKE, 2002, p. 65). A soberania é considerada uma porque em um mesmo Estado não se admitiria a coexistência de mais de uma ordem jurídica soberana. Por outro lado, seria indivisível, pois não se admite a convivência de várias partes separadas de uma mesma soberania em um mesmo território, aplicando-se à universalidade dos fatos jurídicos ocorridos no Estado. Ademais, a soberania seria inalienável na medida em que não se poderia abrir mão de seu exercício sem que o titular desaparecesse. Por fim, seria imprescritível haja vista que não possui prazo certo e determinado para duração.

Apesar de não ser tarefa fácil conceituar a soberania, a presente investigação se utiliza do aspecto jurídico para abordar a soberania estatal, posto que se mostra mais adequado para explicar as transformações da ordem jurídica comunitária sobre os ordenamentos jurídicos nacionais. Por conseguinte, como aponta DALLARI (1995, p. 64), a soberania seria concebida como “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, vale dizer, sobre a eficácia do direito”. Isso implica em o Estado deter o poder de se organizar juridicamente e impor, na circunscrição do seu território, a obrigatoriedade do direito e de suas decisões.

Dessas definições sobleva-se a soberania como uma espécie de poder de fazer valer em seu território a ordem jurídica que dele emana, enquanto externamente não se subordina a outros Estados. No entanto, sob o prisma jurídico, nota-se que a ideia de soberania, conforme apontado, sofre transformações, de modo que o referido conceito deve ser compreendido em um contexto marcado pela internacionalização do Estado e da economia e pelo advento de processos de integração. Isso significa que os atributos clássicos da noção de soberania restam reconfigurados, o que implica reformulações dos

fundamentos da soberania estatal, ocasionando transformações no sistema internacional tradicionalmente instituído desde a Paz de Vestfália de 1648, em que se destacam a soberania, a igualdade jurídica entre os Estados, a territorialidade e a não intervenção.

Tais transformações são devidas, em larga medida, a uma conjunção de fatores, como a Primeira Guerra, através de tratados internacionais, criando organizações, como a Sociedade das Nações, posteriormente ONU, com poderes para impor suas decisões; no pós-Segunda Guerra, com o advento das comunidades europeias e a ideia de supranacionalidade; com a consolidação das organizações internacionais e dos efeitos jurídicos do direito internacional e do direito comunitário sobre os ordenamentos nacionais, bem como, conforme explicam KLEIN JÚNIOR e OLSSON (2017, p. 137), com o advento de uma sociedade internacional globalizada, “a partir de novos atores internacionais que vieram a reconfigurar esse tradicional sistema estatocêntrico”.

Acerca da insuficiência da teoria clássica da soberania para explicar os aspectos jurídicos das associações de Estados, em especial do processo de integração regional, PESCATORE (1973, p. 42) destaca uma possível divisibilidade da soberania que impõe limites ao poder soberano estatal, no âmbito, por exemplo, de instâncias supranacionais em um modelo comunitário, sempre que o Estado-membro se dispõe a fazer parte da União. No mesmo sentido, RICUPERO (2001, p. 46) questiona a soberania enquanto poder absoluto e ilimitado, afirmando que há Estados que possuem maior “possibilidade de afirmar a soberania, que não é nem nunca foi absoluta”, destacando a existência atual de várias limitações à soberania decorrentes de regras comerciais multilaterais ou da necessidade de atrair recursos financeiros, o que abre discussões para possíveis acordos que podem envolver uma espécie de soberania compartilhada na dinâmica das relações internacionais.

Neste ponto, o exercício de poder por parte dos Estados deixou de ser irrestrito e exclusivo para se basear nas noções de cooperação, coparticipação e concorrência com os demais Estados, o que acarretou em uma redefinição do conceito clássico de soberania, enquanto poder absoluto de um governo sobre seu território, razão pela qual quanto maior é a cooperação entre os Estados, maior é o âmbito dos assuntos que devem ser regulados conjuntamente, como aponta GONÇALVES (2006, p. 283). Seguindo o mesmo raciocínio, SHAW (1991, p. 101) destaca a interdependência como fator influente em face da soberania, pois apesar da igualdade jurídica dos Estados soberanos, na realidade, com o crescimento das comunicações e das rivalidades globais, nem mesmo os Estados mais poderosos podem ser inteiramente soberanos, devido à

interdependência e o caráter interligado da sociedade comercial, que asseguram que praticamente qualquer ação de um Estado possa ter profundas repercussões sobre o sistema como um todo e sobre as decisões dos demais Estados.

Ademais, a internacionalização do Estado, que passa, doravante, a integrar diversas organizações internacionais, de âmbito global, tais como a ONU e a OMC, ou organizações regionais, como a UE, a OEA, e o MERCOSUL, bem como o fortalecimento do direito internacional para regular a atuação desses sujeitos em relação às organizações internacionais de que participam, podem ser apontados como fatores que reconfiguraram a visão tradicional acerca do Estado nacional.

Daí HASTINGS (2000, p. 18) afirmar que o Estado-nação deixa de ser a única forma política disponível para a modernidade, compartilhando atuação com outras formas de organização maiores, como a UE, por exemplo, bem como com organizações intergovernamentais, não governamentais, infra-estatais, entidades privadas de caráter mercantil, cortes internacionais de arbitragem, câmaras de comércio, cortes desportivas, instituto para unificação do direito privado, dentre outras, com produção normativa própria sem que necessariamente haja uma vinculação estatal direta.

Ainda acerca da alteração do conceito clássico de soberania, JÁUREGUI (2002, p. 959) ressalta a debilidade dos princípios jurídico-políticos tradicionais, em relação à supremacia, indivisibilidade e unidade do Estado, na medida em que tem se observado uma transformação na relação entre soberano e território exclusivo, para surgir um sistema político multinacional, geograficamente aberto e em constante crescimento, o que se observa com mais frequência em modelos de integração regional.

Sob o aporte da eficácia jurídica das normas na construção do espaço regional, BARZA (2005, p. 332) ressalta que há uma contradição dos rumos da internacionalização da economia, incapaz de lidar e resolver o problema do Estado-nacional, que aparentemente não é mais capaz de atender aos seus fins, na medida em que não é clara a distinção do que cabe à associação de integração regional e o que cabe ao Estado-nacional, restando muitas zonas cinzentas, cuja competência ainda precisaria ser definida pelos legislativos nacionais. Paralelamente, os Estados em associação regional precisam lidar com o desafio de permitir a abertura dos sistemas jurídicos nacionais às normas externas, notadamente em relação às normas de alcance regional provenientes do respectivo bloco de integração.

Dessa forma, é possível perceber que ingressar nos processos de integração implica em efeitos diretos na soberania estatal, em maior ou menor grau, a depender do

modelo de integração adotado, isto é, se supranacional, como ocorre na UE, ou se intergovernamental, como ocorre no MERCOSUL. Como exemplo notório dos efeitos jurídicos da integração regional sobre a soberania, pode-se mencionar a cunhagem de moedas e a definição das políticas macroeconômicas. Isso porque tais competências representam uma expressão tradicional da soberania de um Estado-nação, mas que resta mitigada no âmbito de um projeto integracionista.

No caso da UE, tem-se o exemplo da emissão do euro, enquanto moeda oficial do bloco, e a coordenação da política comercial comum. A conformação da UE e sua estrutura comunitária contribuíram para reconfiguração da soberania estatal, com vistas a formar um espaço econômico comum. Dessa forma, a política comercial comum, dimensão da política externa do Estado, passa a não ser apenas de cada Estado-membro, mas a ser partilhada com as instituições da UE, em matéria de acordos comerciais, propriedade intelectual, defesa da concorrência e até investimentos. No caso europeu, a política comercial comum foi paulatinamente alargada. Com o Tratado de Roma (1957), buscava-se consolidar uma pauta aduaneira comum a todo o território, aplicada a todos os produtos importados. Com o Tratado de Amsterdam (1997) e Nice (2001), acresceram-se os aspectos comerciais da propriedade intelectual e o comércio dos serviços, ao passo que o Tratado de Lisboa (2007) incluiu o investimento estrangeiro direto e a regulação da concorrência, por meio do combate ao dumping. De modo que a política comercial comum pós-Lisboa, nos termos dos arts. 206 e 207 do TFUE, é de competência exclusiva da UE, assentada em princípios uniformes.

Outro exemplo bastante relevante acerca da transformação jurídica do conceito de soberania estatal, em um contexto de integração regional, diz respeito à gestão de fronteiras e à mobilidade de pessoas pelo espaço comum. Isso porque definir quem entra e sai do território nacional, isto é, os estrangeiros autorizados a circular e permanecer no espaço nacional, sempre foi um aspecto tradicional da soberania de qualquer Estado, assim como gerenciar e definir as formas de controle em suas fronteiras, que são zonas classicamente ligadas a questões de defesa, política externa e combate à criminalidade. No entanto, no âmbito de um processo de integração tais questões passam a ser discutidas e decididas também na esfera comunitária.

Como exemplo, cita-se a UE, que dispõe de uma Agenda Europeia das Migrações (2015), que estabelece princípios de ação para os Estados-membros, assim como dispõe de um Código de Fronteiras Schengen (Regulamento n. 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho) que dispõe de dispositivos específicos para os Estados-

membros em matéria de concessão de vistos para imigrantes e para a abolição dos controles de fronteiras internas ao mencionado espaço Schengen, bem como são elaboradas medidas comunitárias para gerir de forma harmônica e coordenada as fronteiras externas, reforçando a ideia de comunidade que existe naquele modelo.

Mesmo no âmbito do MERCOSUL, em que o nível de institucionalização ainda não se aproxima do europeu, tendo em conta que não se adota uma estrutura comunitária, é possível observar aspectos incipientes que atingem reflexamente a soberania nacional em matéria de mobilidade de pessoas e de gestão de fronteiras. Como exemplo, cita-se: a proibição de tratamento discriminatório em relação aos nacionais do bloco no que tange aos seus direitos trabalhistas e de circulação nos termos, respectivamente, dos artigos 4º e 7º da Declaração Sociolaboral de 2015; a adoção de acordos relativos à liberdade de migração e residência em 2002; a unificação dos documentos de viagens, com a Decisão CMC n. 18/08 que aprovou o acordo sobre documentos de viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados; e o plano de ação para o estatuto da cidadania do MERCOSUL, através da decisão CMC n. 64/2010, cujo fundamento repousa na institucionalização da circulação de pessoas.

Outro aspecto relevante da soberania nacional, que resta reconfigurada em um modelo de integração, refere-se à definição jurídica de pessoa física nacional e estrangeira. De fato, mesmo em um projeto integracionista, cada Estado-membro continua relevante para o bloco, uma vez que detém competência normativa inclusive para estabelecer os critérios jurídicos próprios de atribuição de nacionalidade originária, enquanto vínculo jurídico que liga o indivíduo ao território, seja *jus sollis*, que leva em consideração o local de nascimento, seja *jus sanguinis*, que leva em consideração a nacionalidade de um indivíduo de acordo com sua ascendência, ou mesmo critérios mistos, bem como para estabelecer critérios de naturalização. Noutros termos, a possibilidade de estabelecer a distinção jurídica entre nacional e estrangeiro permanece como uma expressão relevante da soberania nacional.

Ocorre que, em blocos de integração, também a referida dimensão da soberania nacional resta impactada. Nos Estados participantes de modelos integracionistas, é possível a coexistência de uma categoria intermediária de estrangeiros, qual seja, o estrangeiro regional ou comunitário, entendido como aquele proveniente de um dos demais Estados-membros do bloco, distintos dos estrangeiros extracomunitários ou extrarregionais, entendido como aqueles provenientes de países terceiros. Os referidos estrangeiros regionais, por sua vez, gozarão de direitos e deveres a serem exercidos no

âmbito regional, sobretudo em relação aos direitos de mobilidade, que são facilitados se comparados aos estrangeiros extracomunitários, por exemplo, de modo que podem passar a ser referidos como cidadãos do bloco ou nacionais de um país membro do bloco, com tratamento jurídico favorecido.

Desse modo, o Estado parte de um modelo de integração passa a integrar, também, uma estrutura jurídica regional, que altera a clássica dicotomia entre pessoa física nacional e estrangeira, expressa na ideia de soberania. Nesse sentido, passa a coexistir a noção de estrangeiros regionais, enquanto categoria especial beneficiária de uma condição jurídica favorecida, quando se encontrem ou pretendam ingressar no território de qualquer outro Estado-membro do mesmo projeto de integração, podendo se beneficiar de condições facilitadas para trabalho, residência, viagem com dispensa de visto, dentre outras prerrogativas que os diferem dos nacionais provenientes de países de fora do bloco que porventura estejam no território do mesmo Estado-membro. Aliás, a pessoa física nacional de um Estado-membro pode, inclusive, ser considerada cidadã comunitária, mesmo se encontrando no território de outro Estado-membro, caso o bloco de integração adote o conceito de cidadania regional.

Isso porque em alguns blocos, como ocorre na UE, nos termos do Tratado de Maastricht, e como se pretende futuramente consolidar no MERCOSUL, nos termos do Plano de Ação para conformação da cidadania mercosulina, formou-se a noção de cidadania regional, que confere um estatuto jurídico especial para os nacionais dos países do bloco, que passam a ser cidadãos não só de seus respectivos Estados, mas também do bloco regional, exercendo direitos na esfera comunitária, nos modelos de integração que adotaram esse conceito, o que desafia formas de convivência local e regional mais transparentes, participativas e solidárias, baseadas na cooperação e na harmonização dos interesses comuns (MOURA, 2018, p. 140).

Em consequência, os nacionais de um Estado-membro e os eventuais estrangeiros regionais que estejam em seu território, dispõem de um vínculo jurídico em comum, qual seja, a cidadania comunitária, pois ambos são considerados também cidadãos do bloco, o que implica uma condição jurídica especial se comparados a cidadãos de países terceiros, como já ocorre na UE, inclusive em relação aos direitos de mobilidade, cuja referida dicotomia de tratamento será abordada no capítulo seguinte. Nesse modelo de integração, em tese, um italiano na Alemanha não será considerado simplesmente um imigrante, mas, antes, um cidadão da mesma comunidade, isto é, um cidadão da UE com direitos e deveres inerentes a essa cidadania.

De acordo com os exemplos apresentados, pode-se verificar que a soberania nacional resta transformada no bojo de um processo de integração, como em relação à emissão de moedas, à condução da política comercial, à gestão de fronteiras, ao tratamento jurídico do imigrante, dentre outros. Os impactos jurídicos sobre a soberania, por sua vez, variam a depender da estrutura institucional adotada por cada modelo de integração, isto é, se um modelo supranacional, preponderante na integração europeia, aproximando-se do Direito Comunitário, ou se um modelo intergovernamental, que prepondera e marca processos de integração no âmbito da América Latina, em especial, do MERCOSUL (BOHLKE, 2002, p. 15).

Em relação ao modelo supranacional, destaca-se que sua conceituação não é uniforme. No entanto, é possível reunir características que relacionam a supranacionalidade com as associações interestatais que vão além da mera cooperação e conduzem à integração entre os membros, implicando efeitos diretos sobre as soberanias nacionais, na medida em que os Estados não retêm completamente as competências decisórias, cujos domínios de atuação passam a instâncias comunitárias (NUGENT, 2018, p. 436). Em consequência, há considerável delegação de poderes por parte dos Estados em favor da Organização, em matéria legislativa, executiva e judiciária (KEGEL; AMAL, 2009, p. 57).

A ideia de supranacionalidade em um contexto de integração regional foi cunhada primeiramente no Tratado de Paris, em 1951, que instituiu a Comunidade do Carvão e do Aço, em seu artigo 9º, designando as competências da Alta Autoridade, que funcionava como uma instância representativa supranacional, uma vez que tomava decisões, formulava recomendações e emitia pareceres. Neste ponto, identifica-se que a noção de supranacionalidade se desenvolveu fortemente no âmbito da integração europeia, consagrando uma forma de soberania compartilhada, como apontam MACHADO e DEL'OLMO (2011, p. 151). Segundo essa visão, a supranacionalidade abarcaria um chamado sistema multinível de governança que englobaria instâncias estatais e locais, no âmbito dos Estados-membros, e regionais ou comunitárias, no âmbito das instituições europeias, de modo que o compartilhamento da soberania residiria em os Estados delegarem parcelas de suas competências estatais internas para serem exercidas por instituições de alcance supranacional, que estariam em melhores condições de conduzir os interesses do bloco positivados nos tratados constitutivos.

No mesmo sentido, RAMOS (2009, p. 23) caracteriza a supranacionalidade como o poder dos Estados-Membros de uma comunidade de delegarem atribuições aos órgãos

supranacionais, independentes dos governos, para que eles tenham competência suficiente para regular, executar e dirimir questões relacionadas ao espaço comum. Dessa forma, para se falar em supranacionalidade, seria necessário que o poder comunitário fosse autônomo e independente dos poderes constituídos de cada Estado, garantindo-se que a tomada de decisão seja diretamente e imediatamente aplicada no território dos Estados-membros.

Tratando sobre a supranacionalidade, PESCATORE (1973, p. 42) elenca como características o reconhecimento, por um grupo de Estados, de um conjunto de interesses comuns; a criação de um poder efetivo, colocado a serviço desses interesses ou valores; e a autonomia desse poder. Em relação ao primeiro fator, menciona-se o fato de que a formação de um processo de integração pode avançar a ponto de abranger os valores compartilhados de cada um dos Estados-membros envolvidos. Tais valores são positivados ao longo do processo de institucionalização do bloco, como ocorre na UE, com os valores comuns da democracia, do devido processo legal, da proteção dos direitos humanos, manutenção da paz, solidariedade, dentre outros. No que tange à criação de poder efetivo, tem-se a institucionalização do bloco que abarca a criação de instâncias supranacionais capazes de gerenciar e efetivar os valores elencados. No que se refere à autonomia do poder, a ideia é consolidar um conjunto de regras com efetividade própria, independente dos centros decisórios estatais, com princípios jurídicos peculiares, que garantam os interesses comuns do bloco, podendo conformar um ordenamento jurídico comunitário.

Sintetizando a ideia de supranacionalidade, REIS (2001, p. 65) realça que o conceito em questão envolve basicamente:

- a) A existência de instâncias independentes do poder estatal; b) a superação da regra de unanimidade e do mecanismo de consenso, já que as decisões no âmbito das competências estabelecidas no tratado instituidor podem ser tomadas por maioria (ponderadas ou não); e c) no primado do direito comunitário: as normas originadas das instituições supranacionais têm aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos internos e não necessitam de nenhuma medida de recepção dos Estados.

Sob o aporte jurídico, o grau de supranacionalidade pode ser utilizado por alguns autores, como SOARES (2002, p. 136), como critério diferenciador das etapas da integração estudadas na seção anterior, em que a zona de livre comércio representaria o grau mínimo de supranacionalidade, enquanto que a união econômica e monetária representaria seu grau máximo, com a presença de instâncias decisórias e de criação de normas capazes de transpor diretamente aos ordenamentos nacionais suas decisões e

regulamentos, dispensando o processo de incorporação por parte dos seus Estados-membros previstos em suas respectivas Constituições.

Cumprе esclarecer, ainda, que mesmo em um cenário de integração que atingiu o nível supranacional, como ocorre na UE, que traz à tona a inadequação da visão clássica do conceito de soberania estatal, enquanto poder indivisível, uno e irrestrito, os Estados-membros continuam sendo relevantes juridicamente. Isso porque algumas competências, no caso europeu, permanecem com os países membros, como a possibilidade de firmar acordos econômicos envolvendo investimento estrangeiros indiretos e a manutenção de guarda de fronteiras nacionais, não obstante subsistam normativas comunitárias destinadas à harmonização e gestão integrada desses controles.

Isso significa que a integração regional em um contexto supranacional não afeta necessariamente a soberania qualitativa dos Estados-membros, como aponta SOARES (2016, p. 154), pois a delegação de poderes tem sempre suporte em sua vontade individual, o que traz como consequência o fato de que a base dos poderes mantém-se nos Estados-membros, os quais podem recuperá-la, como ocorreu no BREXIT (*British Exit*), apesar de todas as dificuldades do processo de saída do Reino Unido do bloco europeu. Daí quando se falar em integração regional, mormente em nível de supranacionalidade, é importante considerar que não se está a falar necessariamente em transferência de poderes ou mesmo em uma renúncia de soberania, mas em uma espécie de exercício eficiente da própria soberania estatal dos participantes, na medida em que os países integrantes decidem, reciprocamente, conceder aspectos da soberania para o ente comunitário em prol dos interesses do bloco, sem perder a qualidade de entes soberanos e sem formar um mega Estado, ou mesmo uma federação, cujo principal exemplo é a rejeição do Tratado Constitucional de 2004 pela UE.

A supranacionalidade normativa conforma, portanto, uma ordem jurídica comunitária, regida pelo direito comunitário ou europeu, no âmbito da UE. Nesse sentido, o direito comunitário caracteriza-se como disciplina que regula as relações jurídicas entre os Estados-Membros e entre estes e os seus cidadãos, e os nacionais dos demais Estados-Membros, tendo nos tratados constitutivos e nos acordos internacionais firmados pela comunidade o seu direito primário e, nos regulamentos, diretivas, decisões, pareceres e recomendações emanadas dos órgãos comunitários, o seu direito derivado (BASTOS, 1999, p. 227). A ordem jurídica comunitária ou europeia, por conseguinte, demanda um nível complexo de integração, alcançado pela UE, que abrange as regras emanadas das instâncias supranacionais, os princípios gerais do

direito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), o direito decorrente das relações externas das Comunidades, bem como o direito complementar resultante dos atos convencionais concluídos entre os Estados-Membros para aplicabilidade dos Tratados europeus.

Como apontam DIZ e JAEGER JÚNIOR (2015, p. 153), a supranacionalidade normativa da ordem comunitária, no âmbito da UE, abrange princípios jurídicos próprios, que a caracteriza e a distingue dos demais modelos de integração, são eles: o princípio da primazia, do efeito direto e da aplicabilidade imediata. Pelo princípio da primazia, consagra-se a prevalência do direito comunitário em face de eventual conflito com o direito interno dos Estados-membros. Tal princípio decorre da autonomia da ordem jurídica comunitária, com prevalência sobre as normas nacionais, qualquer que seja a hierarquia, prescindindo de aprovação interna posterior, revogando-se as disposições internas contrárias ao direito comunitário. Com o referido princípio, garante-se a aplicação uniforme do ordenamento comunitário nos Estados-membros.

Já o princípio do efeito direto implica na aptidão do direito europeu para gerar direitos e obrigações para os Estados, instituições e cidadãos, de forma direta. Como corolário do referido princípio, tem-se a possibilidade de toda pessoa invocar, perante os tribunais nacionais de quaisquer membros, a aplicação do direito originário e derivado do bloco europeu, bem como a obrigação dos juízes de aplicar as normas comunitárias quando for o caso, independente do ordenamento jurídico pátrio, tanto nas relações entre particulares, quanto entre estes e os Estados-membros.

No que tange ao princípio da aplicabilidade imediata, entende-se a possibilidade de aplicação do direito europeu nos ordenamentos jurídicos nacionais independente de qualquer procedimento de incorporação. Em outras palavras, o direito comunitário torna-se obrigatório na ordem interna dos Estados-membros da UE pelo fato de a norma ser publicada no Diário Oficial da UE, o que facilita a construção e manutenção de um espaço comunitário no bloco europeu.

Mencionam-se, também, a título de ilustração, outros princípios que regem o exercício de competências da UE na ordem jurídica comunitária, a exemplo do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, reafirmados no Tratado de Lisboa. Pelo princípio da subsidiariedade, definido no art. 5º do TUE, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a UE intervirá se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, podendo, entretanto, devido às dimensões do objeto da ação em causa, ser mais bem

alcançados ao nível da União. Daí decorre o princípio da proporcionalidade, que preceitua que o conteúdo e a forma de ação da UE não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, de modo que o conteúdo e a forma devem estar relacionados com a finalidade prosseguida. Os princípios analisados, por sua vez, demonstram a complexidade da ordem comunitária e revelam a complementariedade que mantêm entre si na busca pelo disciplinamento da ordem jurídica europeia.

Em termos de interação entre direito interno e direito comunitário, é importante mencionar, ainda, a complexidade que o direito europeu pode ensejar no âmbito da concorrência de jurisdição entre tribunais nacionais e a atuação do TJUE, bem como da atuação do bloco na proteção dos direitos em face das competências conferidas às instituições regionais e aos Estados-membros. A fim de exemplificar a mencionada complexidade, tornam-se ilustrativos os casos Solange. O método Solange foi desenvolvido na égide do princípio da cooperação, tendo origem no Tribunal Constitucional Federal Alemão de modo a regular a sua jurisdição perante o TJUE, tendo em vista que a reivindicação de supremacia deste tribunal comunitário, juntamente com o desenvolvimento em expansão do direito europeu, colidiu com a proteção dos direitos fundamentais garantida pelas constituições nacionais dos Estados-Membros (LAVRANOS, 2009, p. 49).

Em linhas gerais, a fim de lidar com sua concorrência jurisdicional com o TJUE, o Tribunal Constitucional alemão desenvolveu e adotou o método Solange, que permite aceitar ou rejeitar a autoridade jurisdicional exclusiva do TJUE em uma base flexível: enquanto a Corte Constitucional considerar que a proteção dos direitos fundamentais oferecida pelo TJUE é comparável à sua, aquela Corte, em princípio, não exercerá sua jurisdição. Assim, este método veio permitir ao Tribunal Constitucional Alemão limitar a sua jurisdição a favor do TJUE dependendo do grau de proteção dos direitos fundamentais dado a nível europeu: um elevado grau de proteção significa uma menor interferência da Corte alemã, enquanto um menor grau de proteção significa uma maior interferência desse tribunal (RODRIGUES, 2016, p. 54).

Acerca da evolução da jurisprudência dos casos Solange, LAVRANOS (2009, p. 51) aponta que o caso Solange I, em 1974, abordou a atuação das cortes domésticas em face das disposições europeias. Como naquela época os direitos fundamentais não haviam sido explicitamente reconhecidos na jurisprudência do TJUE, a Corte alemã se considerava incapaz de abrir mão de sua jurisdição em relação à proteção dos direitos fundamentais em favor da jurisdição exclusiva do TJUE. No caso Solange II, em 1986,

com a evolução de uma jurisprudência protetiva dos direitos fundamentais na corte europeia, a Corte constitucional daquele país reconheceu que, desde que a jurisprudência do TJUE oferecesse uma proteção eficaz dos direitos contra os atos dos órgãos comunitários, comparável ao nível mínimo garantido pela Constituição nacional, a Corte alemã não exerceria a sua jurisdição na revisão do direito comunitário.

Com o Tratado de Maastricht, em 1992, a partir da instituição do pilar de cooperação em assuntos jurídicos e policiais, que envolvem matérias tradicionalmente atreladas à soberania, reacendeu a reserva de jurisdição da corte nacional em certas condições, no caso Solange III, em face de uma espécie de submissão voluntária das cortes nacionais às cortes comunitárias. Somente com a tendência de comunitarização dos pilares, os desdobramentos no caso Solange levaram a Corte alemã a reconhecer que apenas iria rever as medidas do direito comunitário quando o nível mínimo de direitos fundamentais fosse afetado, ou seja, somente quando um ato europeu se opusesse completamente aos direitos fundamentais básicos em um nível geral. Assim, reconheceu ampla jurisdição do TJUE, enquanto este puder conferir uma proteção equivalente aos direitos. Apenas em caso de violação grave dos direitos fundamentais, seriam possíveis correções nacionais (MANGIAMELI, 2016, p. 32). Por essa razão, LAVRANOS (2009, p. 41) reconhece que a aplicação consistente e uniforme do método Solange para os tribunais internacionais reduziria substancialmente o risco de fragmentação da ordem jurídica internacional, incluindo ordens jurídicas regionais.

Para o presente tópico do estudo, por sua vez, a contribuição do método exemplificado é ter concebido que as normas comunitárias formam uma ordem jurídica própria, ancorada sobre uma fonte normativa autônoma, não se tratando a UE de um Estado, mas de organização sob égide do Direito Comunitário ou Europeu. A partir daí, vislumbra-se que a chamada supranacionalidade não se limitou à repartição de competências orgânicas, mas desbordou para o âmbito jurídico e consolidou uma jurisdição europeia autônoma. Além da autonomia, a jurisprudência do TJUE edificou a primazia das normas de Direito comunitário, reforçando a existência de uma entidade supranacional, inclusive em sede de jurisdição (DIZ; CARNEIRO, 2017, p. 277).

Nessa ordem jurídica comunitária, o Estado soberano voluntariamente opta por participar do processo integracionista e submeter à incidência das normas regionais em assuntos tradicionalmente caros à sua soberania, como a gestão fronteiriça e migratória, segundo o respectivo esquema de repartição de competência do bloco, em complexas e

disputadas relações entre o direito nacional e o direito originário europeu, sobretudo no contexto de crise migratória que permeia aquele bloco (SOLTER, 2016).

Noutro giro, a intergovernabilidade se refere a arranjos por meio dos quais os Estados-nação, em condições e situações específicas, que podem ser controladas e operacionalizadas através dos seus governos, cooperam entre si em assuntos de interesse comum (NUGENT, 2018, p. 437). Nesse sentido, permanecem formas de controle, que permitem aos Estados participantes do projeto integracionista decidir a extensão e a natureza da colaboração entre os envolvidos, com mecanismos decisórios pautados, por vezes, no consenso entre os membros e na via diplomática, de modo que a soberania nacional não seria tão diretamente afetada quanto no modelo supranacional.

O modelo intergovernamental, por conseguinte, refere-se à forma de relacionamento interestatal em que se preserva a autonomia entre os membros, conservando-se, na medida do possível, a soberania estatal, haja vista que é fruto de entendimentos recíprocos entre os Estados, alicerçados nas negociações diplomáticas, na organização de fóruns e grupos de trabalho em temas específicos, na harmonização legislativa entre os membros e na utilização de princípios gerais do direito internacional público para conformação do arranjo integracionista. Nos blocos econômicos que se utilizam do método intergovernamental, observa-se a carência na delegação de poderes estatais para órgãos supranacionais, bem como a carência de instrumentos jurídicos e institucionais que assegurem a primazia e a aplicabilidade direta das normas comunitárias, como ocorre na UE, por exemplo, razão pela qual a eficácia das normas resta condicionada a mecanismos de incorporação previstos nas Constituições dos respectivos países participantes do bloco, cujo grau de abertura à recepção e obrigatoriedade da ordem regional varia em cada Estado.

Conforme destaca KALLAS (2014, p. 81), diferentemente do sistema jurídico aplicado na UE, o MERCOSUL optou por uma integração de menor complexidade, na qual a soberania estatal não seria tão diretamente afetada, sendo traço distintivo marcante o fato de que, na UE, prevalece o modelo da supranacionalidade, enquanto no MERCOSUL, prepondera a intergovernabilidade, calcada nos princípios gerais do direito internacional público e na carência de delegação de poderes a órgãos comunitários. Nesse sentido, destaca-se que a intergovernabilidade marcou a fase de institucionalização do MERCOSUL, nos termos do Protocolo de Ouro Preto (1994), em seu artigo 2º, que definiu a estrutura institucional intergovernamental do bloco, bem

como os artigos 40 a 42, que colocaram a necessidade de incorporação de normas mediante procedimento legislativo específico de cada país.

Por meio do Protocolo de Ouro Preto, instituiu-se a estrutura originária do MERCOSUL, composta pelos órgãos Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do bloco que se manifesta mediante decisões; Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do bloco que se manifesta mediante resoluções; Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão encarregado de assistir o GMC nos assuntos ligados à política comercial; bem como a Comissão Parlamentar Conjunta; o Foro Consultivo Econômico-Social; e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL.

Nos anos seguintes, como aponta KALLAS (2014, p. 82), o bloco passou por sucessivas transformações na sua estrutura, a exemplo da criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), por meio do Protocolo de Olivos, assinado em fevereiro de 2002; a criação do Tribunal Administrativo Trabalhista (TAT), a partir da Resolução do GMC n. 54/2003; a substituição da Comissão Parlamentar pelo Parlamento do MERCOSUL, através do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, assinado em dezembro de 2005; a criação do Centro de Promoção do Estado de Direito, pela via da Decisão CMC n. 24/04, dentre outras.

A partir das mencionadas transformações, sobretudo por meio da criação do Parlamento do MERCOSUL em substituição à Comissão Parlamentar, tentou-se discutir algumas notas de supranacionalidade, embora sem romper com o intergovernamentalismo do bloco. Dentre as mudanças trazidas pelo PARLASUL, destacam-se: as propostas para eleições diretas; a tentativa de substituição do consenso pelo processo decisório baseado na formação de maiorias; a distribuição proporcional do número de assentos; e a possibilidade de constituição de grupos políticos (MEDEIROS *et al.*, 2010, p. 40), que podem trazer maior dinamicidade e inovação. Mas, o fato é que ainda se observa a preponderância da intergovernabilidade no bloco, seja em virtude da composição dos órgãos, cujos membros representam os Estados, seja em virtude do método de tomada de decisões adotado, que confere ao PARLASUL uma estrutura ainda consultiva e recomendatória, sem força vinculante. A conformação do bloco demonstra que a problemática do órgão é eminentemente jurídica, pois envolve os diferentes graus de abertura normativa às diretivas regionais, observados nos ordenamentos dos países participantes, e a preponderância de funções meramente recomendatórias, que não elide o poder normativo e decisório dos Estados Partes, razão pela qual se entende que ainda prevalece a estrutura intergovernamental.

Dessa forma, pode-se apontar que o bloco mercosulino conta com características jurídicas próprias, que o distingue do modelo europeu. Tais características dizem respeito tanto à composição dos órgãos, quanto à forma de produção e incorporação normativa e à tomada de decisão.

Como sintetiza GOMES (2001, p. 178), a ordem jurídica mercosulina caracterizava-se por:

tomada de decisões com a presença de todos os membros; a inexistência de vinculação direta entre os Estados e as decisões e normas produzidas pelos órgãos do Mercosul; a conservação pelos Estados de todas as suas prerrogativas constitucionais; a subordinação da eficácia das normas internacionais ao ordenamento interno dos Estados, bem como ao posicionamento constitucional de cada país em relação ao mecanismo de recepção dessas normas e de seu posicionamento hierárquico em face das leis internas.

Tais características de intergovernabilidade, marcantes no MERCOSUL, restam substancialmente diferentes de um bloco de integração alicerçado na supranacionalidade, como observado anteriormente em relação à UE. Afinal, como ressalta VENTURA (1996, p. 29):

a diferença básica a ser estabelecida entre organismos intergovernamentais e supranacionais é precisamente a detecção do interesse predominante. Nos primeiros, trata-se de fóruns destinados a cotejar interesses individuais e, se for o caso, harmonizá-los. São marcadamente espaços de negociação, cujas decisões, em existindo, serão aplicadas por iniciativa dos Estados-membros. Entidades supranacionais pressupõem a negociação em outro nível, para definir o interesse coletivo, através de processo decisório próprio, a serviço do qual elas colocarão em funcionamento uma estrutura independente.

No âmbito do MERCOSUL observa-se, portanto, um direito intermediário, que não segue necessariamente os princípios jurídicos do direito comunitário. Adota-se a visão de que processos de integração não condicionam apenas dois resultados possíveis, quais sejam, cooperação ou comunitarização, mas pode envolver um estágio intermediário entre esses dois processos, justamente considerado o direito da integração regional. Neste ponto, menciona-se o posicionamento de DIZ e JAEGER JÚNIOR (2015, p. 151) que definem uma teoria jurídica da integração regional, do qual o direito mercosulino é uma importante espécie, e não como mero apêndice do direito internacional público, embora possa se utilizar de suas fontes jurídicas.

Nesse sentido, apesar das tentativas de consolidar a etapa do mercado comum no âmbito do MERCOSUL e da carência de mecanismos institucionais capazes de assegurar formas eficientes de criação, execução e controle de atos nacionais e intergovernamentais, não se pode dizer que inexistem um sistema jurídico e uma ordem regional no âmbito mercosulino. Afinal, a ausência de um sistema jurídico complexo assemelhado ao direito comunitário não inviabiliza a existência de um direito da

integração regional no âmbito do MERCOSUL, que vai além da mera cooperação entre os membros e tenta consolidar um espaço em que se efetive um mercado comum.

Acerca da defesa do direito mercosulino, afirma-se que o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília, o Protocolo de Ouro Preto e as respectivas resoluções e decisões, formam uma ordem jurídica organizada e estruturada, que possui fontes próprias dotadas de órgãos e procedimentos aptos para emití-las, interpretá-las, bem como para constatar os casos de não cumprimento e as violações (DIZ; JAEGER JÚNIOR, 2015, p. 146). Dessa forma, o direito da integração, no bojo do MERCOSUL, compreende os Tratados e Protocolos mencionados, como normativas originárias, e também as normativas derivadas, a exemplo das resoluções e decisões emanadas dos órgãos intergovernamentais destinados à regulamentação jurídica dos vários aspectos da integração mercosulina, sejam os aspectos comercialistas, ligados à união aduaneira, sejam os aspectos sociais, ligados à conformação do mercado comum e à livre circulação dos fatores de produção.

Afinal, como afirma RUIZ DIAZ LABRANO (1998, p. 524), apesar das discussões e ceticismo acerca do MERCOSUL, não há como olvidar a existência de um ordenamento jurídico de integração especial, o direito da integração, que vem promovendo alterações substanciais no relacionamento dos Estados Partes e dos cidadãos no espaço integrado, conduzindo ao estabelecimento de uma ordem jurídica regional no bloco.

Dentre as características dessa ordem jurídica regional no âmbito do MERCOSUL, destacam-se princípios que lhes conferem identidade, tais como: gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e reciprocidade (DIZ; JAEGER JUNIOR, 2015, p. 152). Pelo princípio da gradualidade, entende-se a adoção progressiva e gradual das etapas e medidas necessárias à implementação do mercado comum, que pode ser dar a partir do cumprimento das etapas anteriores e das liberdades que caracterizam a etapa de integração desejada. Pelo princípio da flexibilidade, entende-se a margem de liberdade conferida aos Estados Partes do projeto integracionista para adotarem as disposições constantes nos tratados constitutivos, geralmente sendo tal elasticidade relacionada à liberdade de forma para incorporação dos atos jurídicos mercosulinos.

O princípio do equilíbrio, por seu turno, remete às condições de igualdade entre os países envolvidos no projeto de integração, considerando a igualdade jurídica dos membros e buscando minimizar as assimetrias entre as legislações internas e regionais, bem como práticas comerciais distorcidas e prejudiciais ao livre comércio. Não

obstante, é possível conferir um tratamento material diferenciado a determinado membro para aplicar as disposições regionais, dada a existência de circunstâncias especiais, nos limites elencados nos respectivos tratados, sem que se verifique uma necessária violação ao princípio do equilíbrio. Em relação ao princípio da reciprocidade, tem-se a adoção de mecanismos de controle de aplicação de normas e instrumentos pelos Estados Partes, garantindo que a incorporação da normativa seja efetuada de maneira harmônica e recíproca entre todos os países. Além disso, relaciona-se à concessão recíproca de benefícios no intuito de eliminar as barreiras ao comércio e implementar as quatro liberdades do mercado comum em face dos seus membros.

Pelo exposto, percebe-se que a intergovernabilidade no âmbito mercosulino tem conduzido a uma ordem jurídica peculiar, distinta da ordem jurídica comunitária observada na UE. Por essa razão, na presente investigação reserva-se o termo ordem jurídica comunitária para designar o direito europeu no bojo da UE, regida pelo Direito Comunitário e calcada na supranacionalidade normativa, a partir de instâncias com representação distinta dos Estados-membros, com atribuições de competências tradicionalmente a eles reservadas, bem como a eficácia direta das normas nas ordens jurídicas internas. Por outro lado, reserva-se o termo ordem jurídica regional ao direito mercosulino, para designar o Direito da Integração Regional que rege o bloco, considerando as especificidades desse processo de integração.

Por fim, é possível perceber que tanto a ordem jurídica comunitária, quanto a ordem jurídica regional, nos dois processos de integração em análise, irradia seus efeitos sobre o poder soberano dos Estados. Isso porque tais normas regionais tendem a vigorar no âmbito de um espaço comum, justaposto em relação aos territórios nacionais, que visa a ser implementado pelo projeto de integração regional, seja para manter um efetivo espaço comunitário, com liberdade de circulação de pessoas internamente, gestão comunitária de fronteiras externas, gestão harmônica da imigração e garantia da cidadania regional, no âmbito da UE, seja para conformar um espaço integrado, no âmbito do MERCOSUL, que busque assegurar a liberdade de circulação de pessoas, o controle integrado de fronteiras e a harmonização legislativa das leis de migração nos diferentes países, enquanto medidas relevantes para o mercado comum e necessárias para consolidar o espaço regional, cujas características e peculiaridades serão analisadas no capítulo seguinte.

3. GESTÃO DE FRONTEIRAS E CIRCULAÇÃO DE PESSOAS EM ESPAÇOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

3.1 Dualidade de regulamentação jurídica de fronteiras em processos de integração

Como se pode observar, o advento dos processos de integração trouxe transformações importantes para a ideia de soberania nacional e para a configuração da concepção clássica do Estado-nação. Impulsionados pela globalização da economia, os projetos integracionistas multiplicaram os fluxos de bens, serviços, capitais e pessoas pelas fronteiras nacionais, impactando os elementos tradicionais do Estado, como povo, território e governo, bem como trazendo novos efeitos jurídicos sobre o ordenamento estatal, que doravante passa a ser analisado levando em consideração as normas jurídicas de alcance regional provenientes das instituições do bloco de que o ente estatal participa, seja em um modelo comunitário, seja em um modelo intergovernamental.

Dentre as transformações marcantes trazidas pelos processos de integração analisados, destacam-se os efeitos jurídicos sobre os controles das fronteiras nacionais, que passam a ser permeáveis ao incessante fluxo de capitais, serviços e informações, típicos da globalização. Paralelamente, os blocos de integração precisam lidar com os desafios atinentes à mobilidade de pessoas, cujos fluxos migratórios pressionam as fronteiras dos países, e em via de consequência, os espaços regionais formados pela associação desses Estados em modelos integracionistas. Em função dessa nova dinâmica internacional, percebe-se que os blocos regionais alteram a configuração do espaço global, criando áreas preferenciais, zonas de livre comércio, ou mesmo mercados comuns de abrangência regional, de modo que as fronteiras nacionais passam a coexistir ao lado das fronteiras regionais, que demarcam os limites de atuação do bloco, e passam a ser alvo de sucessivas normativas comunitárias no sentido de gerenciar tais fronteiras de maneira integrada, sobretudo diante dos fatores de produção que por elas transitam.

Neste ponto, é importante se ter em mente que os blocos econômicos pesquisados têm em comum o fato de serem analisados enquanto organizações internacionais, com finalidades específicas e âmbito de abrangência regional, compostos por Estados que, por meio da celebração de um tratado, criam um sujeito de direito internacional, dotado de personalidade jurídica derivada e capacidade jurídica limitada, objetivando a consecução de finalidades marcadamente econômicas e uma melhor inserção no mundo globalizado (GOMES; COSTA; FUNGMANN, 2008, p. 150).

Por conseguinte, para atingir tais objetivos da integração, tanto a UE, quanto o MERCOSUL, em maior ou menor nível de institucionalização, adotaram normativas no sentido de regular adequadamente suas fronteiras no contexto regional. Tais normativas, por sua vez, impactam as disposições relativas à entrada, saída e permanência dos estrangeiros no espaço regional, bem como afetam a mobilidade de pessoas entre os países do bloco, seja em face do já consolidado mercado comum no âmbito europeu, seja em face das tentativas de consolidação da referida etapa no contexto mercosulino. Em última instância, nota-se que os processos de integração afetaram de muitas maneiras a ordem estatal, dentre as quais, uma das principais expressões, reside, justamente, na relação entre soberania, controle de fronteiras e mobilidade humana.

Tendo em consideração essa nova dinâmica envolvendo soberania, gestão fronteira e circulação de pessoas em espaços de integração, a presente seção se propõe a discutir a regulamentação jurídica das fronteiras no contexto regional de integração, em um modelo comunitário, como no caso da UE, e em um modelo intergovernamental, como no caso do MERCOSUL, sob a ótica das exigências do mercado comum, que demanda a liberalização da circulação de pessoas e coloca a necessidade de controle harmônico nas fronteiras externas. Ademais, pretende-se analisar se essa nova dinâmica de gestão de fronteiras facilita a formação de espaços comuns de integração, formando um verdadeiro mosaico de espaços regionais em um mundo globalizado, a partir dos direitos de mobilidade dos cidadãos.

De início, é importante refletir acerca do conceito de fronteira na sociedade contemporânea. Classicamente, a noção de fronteiras abarca um objeto geográfico que separa limites territoriais contíguos (REITEL; ZANDER, 2006, p. 1). Em outros termos, a fronteira seria interpretada como um limite que divide dois territórios de soberania. Não obstante, conforme PAPADODIMA (2011, p. 192), o conceito contemporâneo de fronteira abarca múltiplas dimensões e sentidos, para além da noção unicamente geográfica, de modo que pode envolver uma concepção política estatal, práticas geopolíticas, construção de identidades e termos de discurso. Enquanto política estatal, a noção de fronteira abarca a constituição de uma sociedade estruturadora de uma nação e delimitadora do território sobre o qual o Estado desenvolve suas competências soberanas. Enquanto prática geopolítica, as fronteiras envolvem o controle estatal sobre espaços fronteiros, notadamente em relação aos meios de circulação, tanto em função dos aspectos comerciais da circulação, a partir da troca de bens e serviços, quanto em

função do aspecto da defesa e segurança territorial, e ainda, como forma de controle seletivo do fluxo migratório de pessoas que entram e saem do território nacional.

Em relação à fronteira enquanto espaço de formação de identidades, ressalta-se o aspecto simbólico dos espaços fronteiriços, que separam e individualizam o Estado e os cidadãos. Sob o aspecto da separação, as fronteiras simbolicamente dividem as pessoas que estão dentro de um território sujeito à esfera de atuação estatal, como nacionais, estrangeiros residentes, ou estrangeiros que obtiveram autorização legal para nele ingressar e permanecer, das outras pessoas, que a princípio, estão fora dos limites da respectiva comunidade de valores, e, portanto, sujeitas a estatuto jurídico diferenciado.

Essa dinâmica gera sucessivos processos de inclusão e exclusão jurídica nas fronteiras, que ora reverberam de forma abrangente, como por exemplo, nos direitos de reagrupamento familiar que facilitam a entrada de imigrantes, ora se manifestam de forma excludente, como observado, por exemplo, no endurecimento dos controles fronteiriços, nos centros de detenções de imigrantes não documentados e nos regimes de expulsão e deportação adotados pelos países. No que tange à fronteira enquanto termo de discurso, por sua vez, percebe-se que esta se configura como um fator variável, que se altera em função do tempo e lugar, ou seja, em um dado momento pode representar um discurso político de abertura e atração de mão de obra, enquanto noutro contexto pode ensejar um discurso de recrudescimento e austeridade em face da mobilidade de pessoas, a depender de contingências econômicas, políticas, eleitorais, etc.

Não obstante, o conceito de fronteira não comporta apenas um aspecto geográfico e político. Como afirma BERTOZZI (2008, p. 2), sobretudo na última metade do século XX, essas duas dimensões foram unidas por um terceiro aspecto, qual seja, uma dimensão jurídico-humanitária, que vem se tornando progressivamente mais relevante do que os outros dois componentes da ideia de fronteira. A mudança de orientação se dá, em larga medida, em função do incremento dos fluxos migratórios globais e das trocas transfronteiriças, típicas da globalização econômica. Em outros termos, as dimensões sociais e econômicas das fronteiras passaram a influenciar a elaboração de políticas nacionais e regionais para gestão dos espaços fronteiriços, diante do intenso fluxo de pessoas que circulam por esses ambientes.

Dessa forma, é possível perceber que as fronteiras não ensejam apenas um enfoque de defesa do território e da segurança nacional, mas abarcam, também, um ponto estratégico para definição das políticas econômicas, e até mesmo humanitárias, dos Estados, mormente ao se considerar a crescente mobilidade de pessoas em um

contexto de globalização, seja na condição de trabalhadores, turistas, prestadores de serviço, estudantes e pesquisadores, seja nos casos de deslocamentos humanos forçados. Por essa razão, afirma-se que a regulamentação jurídica dos pontos de fronteira representa um desafio central dos Estados na era globalizada, pois o ente estatal precisa garantir uma passagem rápida e segura dos cidadãos autorizados a circular, ao mesmo tempo em que precisa manter um efetivo controle dos fluxos de pessoas, da migração irregular e do combate à criminalidade transfronteiriça, questão que se torna ainda mais sensível quando o Estado se associa em blocos de integração, haja vista que tais controles também podem ser objetos de regulamentação regional.

Nesse sentido, denota-se que a gestão de fronteiras representa uma dimensão tradicional da soberania estatal, mormente em relação à constituição do território enquanto elemento caracterizador do Estado-nação. Acerca do tema, HABERMAS (2001, p. 82) destaca que a soberania de um Estado tem como fundamento o reconhecimento da integridade e autonomia das fronteiras territoriais, sendo recíproco o reconhecimento deste direito, tanto internamente, como diante dos demais sujeitos do direito internacional. Assim, o aspecto jurídico da soberania revela-se na função protetora do Estado, a partir da manutenção da ordem dentro das fronteiras internas, garantindo aos indivíduos a segurança no seu espaço de vida privada. Em contrapartida, ressalta o autor, o Estado evoca a vontade política de fechamento das fronteiras sempre que se depara com uma pressão externa, na tentativa de conter, por exemplo, um fluxo desproporcional de pessoas que possam, de alguma forma, desestabilizar esse espaço de vida privada dos demais cidadãos ou a ordem pública interna.

Ainda sobre a relação entre fronteiras, soberania e Estado, MEZZADRA (2015, p. 20) destaca o papel seletivo e de filtragem que desempenha a fronteira em um contexto de globalização, o que a caracteriza como um ponto de tensão. Cabe ao Estado, a partir dos postos de controle fronteiriços e das autoridades migratórias, definir o grau de permeabilidade aos fluxos de bens, serviços e trabalho, adotando uma normativa aduaneira, de vistos ou mesmo um estatuto do estrangeiro ora mais, ora menos restritivo, a depender dos interesses que visa a fomentar. Em outros termos, a soberania territorial, consubstanciada no controle sobre as fronteiras, classicamente, representou a autoridade estatal sobre o seu respectivo território, o exercício de sua jurisdição, e a obrigatoriedade de suas decisões, definindo no âmbito de sua discricionariedade quem entra em seu espaço e aquele que está autorizado a nele residir ou circular.

Contudo, tal prerrogativa não deve ser encarada de forma absolutamente ilimitada, posto que se deve respeito aos tratados e convenções internacionais firmados sobre o tema, que buscam minorar eventuais abusos nesses controles, como o princípio do *non refoulement* (não-devolução), que proíbe a expulsão de uma pessoa para um território onde possa estar exposta à perseguição, tendo sua vida ou liberdade ameaçada, como ocorre nas situações de mobilidade humana forçada, por exemplo, nos termos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, nos arts. 32 e 33. No mesmo sentido, LAGONSKI (2017, p. 362) alerta que o acirramento do princípio da soberania nacional pode desembocar em diferenças de ordem jurídica, laboral, econômica, social e cultural entre nacionais e estrangeiros, cujas desigualdades podem implicar, na prática das relações sociais, em discriminações e atitudes xenofóbicas. Daí se afirmar que os Estados que resguardam a si a prerrogativa de decidir quais são os direitos e deveres que competem aos estrangeiros no âmbito territorial interno devem contrabalançar tal competência com um plexo de direitos subjacentes a este privilégio, como os direitos, as garantias e as liberdades que são inalienáveis e resguardadas a todo ser humano, as quais estão conferidas no conjunto de Declarações, pactos e convenções internacionais.

Noutro giro, em um cenário de internacionalização do comércio, marcado pela ascensão dos processos de integração e pelas transformações do conceito de soberania estatal, também é possível notar uma alteração no conceito de soberania territorial em relação à gestão de fronteiras. Isso ocorre, por um lado, graças à tendência de liberalização do comércio e pela formação de espaços econômicos comuns, como territórios aduaneiros, zonas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns. Nesses espaços integrados, verifica-se uma busca por afrouxar as barreiras aduaneiras e alfandegárias, a partir do incentivo à circulação de fatores de produção pelas fronteiras dos países integrantes dos acordos regionais, que demandam a harmonização legislativa em matéria de direitos aduaneiros e controles integrados nas fronteiras por parte das respectivas autoridades nacionais.

Por outro lado, a alteração da soberania estatal em relação às fronteiras ocorre, também, graças ao aprofundamento dos níveis de integração, à construção da cidadania comunitária e à formação de um espaço comum de circulação de pessoas sem fronteiras internas, demandando um esforço conjunto dos Estados-membros para gerir de forma eficiente os limites externos do bloco. A partir de então, surge o questionamento sobre se o controle dessa fronteira externa deve ficar a cargo do ente comunitário ou dos Estados-membros. Isto é, se os países participantes do bloco devem conservar parte de

sua soberania sobre o controle de suas fronteiras ou se, ao contrário, a gestão de fronteiras externas deve competir às instituições supranacionais, sendo esse um dos principais desafios normativos dos modelos de integração estudados (JORY, 2007).

Tais fatos, além de alterarem o exercício da soberania sobre as fronteiras nacionais, condicionam uma espécie de permeabilidade seletiva, que nas palavras de ZEN (2008, p. 227), evidencia-se em uma fronteira nacional que se abre para a livre circulação de bens e capitais, ao passo que se enrijece em relação à circulação de pessoas. Estimula-se a circulação de capitais, bens, serviços e pessoas, mas na condição de fatores de produção, como forma de instrumentalizar a economia. Em outras palavras, tende-se a admitir e estimular a mobilidade de pessoas conforme algumas categorias e condições específicas, como trabalhadores altamente qualificados, por exemplo, o que é assegurado por meio de um controle jurídico sobre as fronteiras relativamente seletivo, a depender de contingências econômicas. Do mesmo modo, a permeabilidade seletiva das fronteiras resta impactada quando da participação ou não do respectivo Estado em um processo de integração regional, uma vez que o modelo de integração que demanda a conclusão da etapa do mercado comum tende a garantir a livre circulação de pessoas enquanto um direito dos cidadãos do bloco, o que se traduz em um compromisso recíproco entre os membros de facilitarem a passagem fronteiriça e o direito de residência em relação aos nacionais dos demais países membros.

No que tange à regulamentação jurídica das fronteiras em processos de integração, que consiste no principal objeto de estudo da pesquisa, é importante se ter em consideração que parte das tradicionais fronteiras nacionais dos Estados que integram determinado projeto integracionista consistirão, também, nos limites externos das regiões em integração, que geralmente correspondem aos países periféricos dentro desse processo (MÁRMORA, 2002, p. 24). Dessa forma, um dos primeiros desafios com que os arranjos de integração precisam lidar em matéria de controle de fronteiras externas é, justamente, buscar equilibrar as competências dos Estados-membros, principalmente em matéria policial e de guarda fronteiriça, em face das competências das instâncias supranacionais sobre essas mesmas fronteiras. Além disso, o bloco deve fornecer condições materiais, financeiras e humanas para que os países limítrofes no projeto de integração realizem tais controles de maneira adequada aos propósitos regionais.

Isso porque a competência de gestão fronteiriça constitui-se em uma parcela significativa da tradicional soberania estatal, a qual o Estado tende a relutar em ceder para o ente comunitário, sobretudo em modelos de integração compostos por Estados

soberanos jovens, como ocorre no âmbito do MERCOSUL se comparado aos Estados-membros da UE. Em contrapartida, as instâncias regionais precisam garantir procedimentos harmônicos, seguros, integrados e eficientes na gestão dessas fronteiras, sobretudo em face da gestão do fluxo de pessoas que por elas transitam ou buscam transitar, haja vista que as fronteiras externas constituem não apenas os limites dos países individualmente considerados, mas também de todo o bloco de integração.

Para atingir tais objetivos, a regulamentação do controle fronteiriço em blocos de integração pode utilizar uma série de estratégias jurídicas, que vão desde a adoção de agências especializadas na gestão de fronteiras, como foi adotado na UE, até acordos setoriais com prevalência da harmonização legislativa em matéria de controle integrado de fronteiras, circulação de pessoas e harmonização dos documentos de viagem, como parece estar sendo adotado no âmbito mercosulino, harmonização essa entendida como a existência de “esforços consistentes dos Estados-membros com vistas à adoção de normas coerentes e simétricas, não se podendo olvidar que em situações pontuais as exceções seriam bem toleradas” (MORAES; MORAES; MATOS, 2012, p. 100).

Outro desafio jurídico relativo à gestão de fronteiras em processos de integração afeta, diretamente, aqueles modelos que optaram por instituir a fase do mercado comum, já concluída na UE e em vias de implementação no MERCOSUL. Em tal etapa da integração, observa-se a livre circulação de pessoas enquanto principal contrapartida social do processo associativista. A liberdade de mobilidade humana, por seu turno, passa a implicar a facilitação dos procedimentos de passagem pelas fronteiras internas ao bloco, o que leva a uma progressiva desmobilização dos postos de controles intrarregionais. A desburocratização dos controles relativos às fronteiras internas ocorre com a intenção de facilitar o trânsito de pessoas, mais precisamente daquelas pessoas autorizadas a circular pelo espaço de integração, sejam elas nacionais dos países membros, cidadãos comunitários, estrangeiros residentes ou nacionais de países terceiros que possuam visto, a depender do caso e do modelo de circulação especificamente analisado, o que acaba por aproximar os Estados-membros e delimitar, internamente, a área de livre trânsito no espaço comum.

Em outros termos, como aponta VITORINO (2009, p. 17), quando as fronteiras internas entre os diversos Estados são abolidas ou afrouxadas, pouco sentido faz que cada um deles tenha uma política de imigração, de asilo e de gestão de fronteiras externas substancialmente descoordenada dos demais. Para o autor, dificilmente poderá ser eficaz a política de imigração isolada de um determinado Estado quando esse Estado

não pode gerenciar o fluxo de cidadãos no seu país, o qual afeta potencialmente todo o bloco. Para enfrentar a questão, mesmo em blocos que buscam consolidar uma política de imigração comum, os Estados-membros tendem a continuar relevantes nas competências normativas de controle, como por exemplo, na determinação do volume de imigrantes que admitem em seus territórios, na manutenção das guardas nacionais de fronteiras e dos serviços nacionais de imigração e na reintrodução temporária de postos internos de controle de fronteiras em casos de ameaça à ordem pública e segurança nacional, principalmente em situações de crise, o que mais uma vez ressalta o desafio de harmonizar as competências nacionais e regionais em matéria de gestão de fronteiras.

Refletindo acerca do papel das fronteiras regionais, MOURA (2015, p. 632) destaca que a migração relaciona-se à noção de fronteiras fechadas e ao poder de um Estado de controlar o ingresso dos estrangeiros no seu território, enquanto a livre circulação enseja a ideia de fronteiras abertas e a possibilidade dos cidadãos de moverem-se livremente no espaço integrado. Seguindo esse raciocínio, denota-se que, em processos de integração que buscam implementar a livre circulação de pessoas, há uma dualidade de regulamentação jurídica de fronteiras. Por um lado, busca-se garantir o paulatino esfumaçamento das fronteiras internas ao bloco, buscando garantir a livre circulação dos cidadãos e as prerrogativas e liberdades do mercado comum.

Por outro lado, os controles são transportados para as fronteiras externas, objetivando-se garantir um controle seguro e efetivo dos limites exteriores, sobretudo em relação às migrações extracomunitárias, o que pode gerar um processo excludente de securitização da própria imigração. A dualidade de fronteiras tem sido utilizada como justificativa para a manutenção dos controles fronteiriços externos em modelos de integração regional e para a distinção entre a situação jurídica dos cidadãos comunitários em comparação à migração extracomunitária, designadamente no que toca aos direitos de mobilidade pelo espaço regional integrado.

Sobre a dualidade de regulamentação jurídica das fronteiras, MODOLO (2010, p. 33), ao tratar acerca da realidade mercosulina, corrobora as considerações apresentadas ao afirmar que os deslocamentos internacionais convertem-se em internos nos processos de integração e estabelece um duplo jogo de fronteiras, que se abrem às pessoas dos Estado-membros e se fecham aos originários dos demais Estados, a partir de controles integrados de fronteiras e da harmonização dos documentos de viagens dos cidadãos do bloco. No mesmo sentido, NIEMANN e SPEYER (2018, p. 24), tratando especificamente sobre a realidade europeia, destacam a dependência funcional que

existe entre a construção de um espaço sem fronteiras internas, como já existe na UE, com intuito de facilitar o fluxo dos cidadãos europeus e estrangeiros autorizados a circular livremente, em contraste com a progressiva necessidade de fortalecer a cooperação na gestão das fronteiras externas ao bloco. Principalmente, a partir da adoção de medidas integradas de vigilância, securitização fronteiriça, harmonização da política de vistos e uma política efetiva de retorno e de combate da imigração irregular, que parecem ser prioritárias naquele modelo de integração.

Complementado a discussão acerca da dualidade de fronteiras, destaca-se que a facilitação dos controles internos de fronteiras, podendo-se chegar até a completa abolição dos controles, constitui-se como uma medida importante para consolidação do mercado interno em projetos de integração (GUILD *et al*, 2015, p. 21), na medida em que instrumentaliza o livre trânsito dos fatores de produção internamente, enquanto possibilita uma gestão integrada dos fluxos extrarregionais. Em síntese, as fronteiras, no contexto regional, representam um contrastante modelo que prevê a desmobilização dos postos de controle interiores ao espaço integrado, ou a facilitação desses controles para os cidadãos do bloco, a depender do modelo de integração considerado, ao mesmo tempo em que busca a uniformidade de controle nas fronteiras externas, sobretudo no modelo europeu, que tem condicionado a um regramento jurídico próprio, com adoção de regras comuns nas fronteiras externas, regras equitativas em matéria de vistos aos países terceiros, bem como um vasto leque de medidas em matéria de policiamento fronteiriço e manutenção de bases de dados comunitárias, a partir da vigilância, monitoramento e troca de informações entre os Estados-membros.

Para melhor compreender a regulamentação jurídica das fronteiras em processos de integração é interessante notar, ainda, o princípio da solidariedade jurídica. Como afirma MENEZES (2007a, p. 101), o estabelecimento de acordos regionais tende a minorar os conflitos, trabalhando a serviço da manutenção da paz no espaço regional, uma vez que os Estados, em vez de competirem, flexibilizam suas fronteiras geográficas e políticas e buscam, em conjunto, atuar para perseguir os objetivos da integração de seu interesse. Nesse sentido, o princípio da solidariedade regional, muitas vezes invocando os laços históricos de cooperação entre os Estados, implica em repartir entre os seus membros as vantagens, as prosperidades e os custos da integração.

No caso da gestão de fronteiras, como aponta COURLET (1996, p. 20), o contexto de globalização e integração contribuiu para um movimento de solidariedade entre algumas zonas, em uma espécie de reorganização espontânea do território, por

vezes indo além das fronteiras nacionais. No âmbito da integração regional, tal solidariedade demanda que os participantes se comprometam mutuamente com a facilitação do trânsito de bens, capitais, serviços e pessoas, provenientes do interior do bloco, caso este tenha adotado ou pretenda adotar a etapa do mercado comum. Ademais, a solidariedade ora aventada requer a gestão harmônica e integrada das fronteiras e dos fluxos de pessoas que transitam por esse espaço regional.

No caso da UE, a solidariedade jurídica é expressamente positivada no art. 67 do TFUE:

A União assegura a ausência de controles de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.

A referida solidariedade abarca, inclusive, aspectos financeiros, nos termos do art. 80 do TFUE. Desse modo, deve haver, por um lado, um compromisso dos Estados-membros em garantir internamente um espaço sem fronteiras, que preserve a livre circulação. Por outro lado, deve haver uma partilha equitativa dos encargos e ônus para o controle da fronteira externa comum ao bloco.

Ainda levando em consideração os aspectos normativos do modelo europeu de gestão de fronteiras, que será detalhado no capítulo seguinte, cabe destacar que a dualidade de regulamentação jurídica das fronteiras ora tratada é mais claramente observada naquele modelo de integração. Isso porque se criou um espaço integrado em que os postos de controle internos de fronteiras foram abolidos no intuito de instrumentalizar a liberdade de circulação de pessoas no bloco, conhecido como espaço Schengen, criado desde 1985 pelos acordos Schengen, inicialmente formado por França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, e incorporado na estrutura normativa da UE em 1997, a partir do Tratado de Amsterdam, o que culminou com a criação do Código de Fronteiras Schengen. Concomitantemente, consolidou-se uma fronteira externa comum em relação à UE, que passou a ser alvo de normativas das instituições comunitárias no sentido de geri-las de maneira integrada, a partir de práticas securitizadoras de vigilância, monitoramento e partilha de informações.

Como aponta ILISESCU (2015, p. 2), a abolição de controle nas fronteiras internas, o estabelecimento do espaço Schengen e a livre circulação de pessoas, consagrados na base jurídica primária da UE, demandaram desapego de algumas prerrogativas soberanas, de fato, dos Estados-membros sobre as fronteiras territoriais,

levando a uma “virada espacial”, devido ao surgimento de novas fronteiras e espaços regionais.

Por conseguinte, sob uma base de solidariedade regional, os Estados-membros da UE se comprometem a manter um espaço sem fronteiras interiores, garantindo-se a abordagem não discriminatória em relação à livre circulação de pessoas, enquanto as fronteiras externas do bloco se constituem como uma questão de co-responsabilidade, não obstante os Estados-membros de fronteiras externas, na prática, suportem com mais intensidade o ônus de conter o fluxo desproporcional de pessoas que busca ingressar no continente. Em outros termos, a denominada virada espacial no território europeu criou interdependências multidimensionais entre os países membros do bloco e as suas fronteiras externas, que levaram a um aumento das preocupações regionais em relação às problemáticas fronteiriças, como a máfia de atravessadores em rotas irregulares de imigração e a necessidade de atendimento efetivo aos refugiados.

No mesmo sentido, reforça GUILD (2017, p. 111) que, no modelo europeu, ao buscar instituir um espaço sem fronteiras interiores, tais competências deixaram de ser uma parcela unicamente inerente da soberania nacional e se tornaram um novo quadro de soberania, que é incorporado às instituições supranacionais de uma organização internacional, qual seja, a UE. Por conseguinte, o controle fronteiriço sobre as pessoas que entram e saem do Estado, expressão clássica da soberania, restou impactada nos Estados-membros da UE.

Isso porque a autoridade expressa nos controles de fronteiras se torna mitigada no regime interno de Schengen, embora não desapareça por completo, sobretudo em relação à manutenção de guardas nacionais de fronteiras e à possibilidade de reintrodução temporária de controles nas fronteiras nacionais internas em situações de ameaça à ordem pública. Por outro lado, no que tange à gestão migratória de pessoas que buscam adentrar no território Schengen provenientes do exterior pela via das fronteiras externas ao bloco, a partir de pontos definidos para passagem fronteiriça, busca-se aplicar um conjunto comum de procedimentos de vigilância e controle, mormente em relação aos cidadãos extracomunitários, o que mais uma vez evidencia a dualidade normativa de fronteiras internas e externas em processos de integração.

Sintetizando a discussão, GUILD (2017, p. 113) relembra que, embora inicialmente o regime de Schengen fosse intergovernamental, regulado por um acordo internacional entre os membros, a natureza fundamental do controle não mudou, ou seja, a gestão de fronteiras e o controle das pessoas que por elas transitam representam

uma expressão de soberania. No entanto, quando o regime passou a ser incorporado na legislação da UE, sua natureza jurídica tornou-se um aspecto fundamental também para o direito comunitário. É justamente em função dessa dinâmica de Schengen e das normativas regionais, como o Código de Fronteiras Schengen, que a autora reconhece que a UE adquiriu certas competências normativas comuns de controle das fronteiras internas e externas, apesar de não ser um Estado.

O fundamento jurídico da gestão de fronteiras na UE repousa no art. 67 do TFUE e no art. 77, também do TFUE, que expressamente preceitua que o bloco europeu deve: a) assegurar a ausência de quaisquer controles de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas; b) assegurar o controle de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas; c) introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.

A primeira prerrogativa, no sentido de garantir a ausência de controles internos, é estabelecida mediante o espaço Schengen, que exige uma política comum em matéria de gestão das fronteiras externas e o progressivo sistema de controle integrado de fronteiras. A segunda prerrogativa, por sua vez, que visa a assegurar o controle de pessoas e a vigilância eficaz das fronteiras, é avalizada pelas seguintes iniciativas comunitárias: Código das Fronteiras Schengen, que estabelece regras comuns sobre a passagem das fronteiras externas e as condições que regem a reintrodução temporária de controles nas fronteiras internas; Fundo para a Segurança Interna: Fronteiras e Vistos, que segue o princípio da solidariedade na repartição dos custos de controles fronteiriços com equipamentos e pessoal entre os membros; criação de bases de dados centralizadas relativas à gestão das fronteiras e da migração, como o Sistema de Informação de Schengen (SIS), o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e a Eurodac, base de dados europeia de impressões digitais relativas aos requerentes de asilo. A terceira e última prerrogativa, relativa ao sistema integrado de gestão de fronteiras, é garantida pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira – FRONTEX, com a função de facilitar a implementação nos Estados-membros das disposições comunitárias em matéria de fronteiras (PARLAMENTO EUROPEU, 2017, p. 2).

Frise-se que todas essas estratégias para gestão comunitária de fronteiras no âmbito da UE serão retomadas e detalhadas no capítulo quarto da presente dissertação, com especial destaque para atuação da FRONTEX, tendo-se optado por prenunciá-las nesta seção a fim de demonstrar, com base no direito comunitário, o duplo jogo de fronteiras existente no bloco europeu, que, a um só tempo, busca manter a abolição dos

controles internos de fronteiras, enquanto tenta implementar um controle integrado das fronteiras regionais externas.

Noutro giro, no âmbito do MERCOSUL, a dualidade de fronteiras parece ser bem mais sutil do que aquela experimentada na integração europeia. Uma explicação possível seria porque o modelo mercosulino ainda não aboliu completamente os postos de controles em suas fronteiras internas, tampouco estabeleceu mecanismos de controles comunitários das fronteiras externas por meio de agências, a partir da noção de fronteira externa única, como existe no sistema europeu, até porque aqui prevalece o método intergovernamental de integração, diante do déficit de instituições supranacionais no bloco e das disparidades jurídicas existentes nos países participantes, designadamente em relação ao grau de abertura dos seus respectivos ordenamentos jurídicos à supranacionalidade. Além disso, o fato de se constituírem como soberanias jovens, com processos recentes de independência, se comparados aos Estados europeus, pode ser levantado como hipótese para explicar certa relutância em compartilhar parcela tão expressiva da soberania, como é aquela relativa à gestão da migração e ao controle de fronteiras, restando tal controle, em larga medida, a cargo de cada Estado Parte.

Não obstante, isso não significa que inexistem normativas regionais afeitas ao controle integrado de fronteiras, à liberdade de circulação de pessoas e mobilidade territorial, à política de vistos e a documentos uniformizados de viagem no bloco mercosulino. Pelo contrário. Tais normativas existem, produzem efeitos jurídicos nas leis nacionais de migração e serão apresentadas detalhadamente no capítulo final desta dissertação, apenas com a ressalva de que não possuem exatamente o mesmo sentido da integração observada no direito europeu desenvolvido na UE, tampouco o mesmo grau de institucionalização ali observado.

É nesse sentido que MODOLO (2015, p. 585) coloca que a dualidade de fronteiras no âmbito mercosulino deve ser compreendida como um duplo jogo que confere aos cidadãos do bloco um estatuto jurídico favorecido relativamente aos direitos de mobilidade, principalmente em comparação à condição jurídica de nacionais de países terceiros, no intuito de consolidar progressivamente a liberdade de circulação de pessoas e, por consequência, concluir a etapa do mercado comum no bloco. Por essa razão, a construção desse espaço efetivamente integrado representa um dos principais desafios do MERCOSUL, que precisa lidar com a livre circulação dos cidadãos e com a possível adoção de uma política harmonizada em relação aos migrantes de países terceiros, uma vez que ainda se tem fomentado uma política migratória que distingue os

estrangeiros uns dos outros, relativamente aos direitos de mobilidade na passagem das fronteiras regionais, a cargo de cada Estado, enquanto se consolidam procedimentos de coordenação e cooperação em matéria de controle fronteiriço.

Acerca da integração do MERCOSUL, no que tange à gestão de fronteiras, ROCHA e PALMEIRA (2013, p. 2) destacam que a dualidade de fronteiras mercosulina é compreendida no sentido de que é explicitada, de um lado, pela necessidade de se “estabelecer separações e limites, em nome de uma diferença cultural e da preservação da soberania nacional e, de outro lado, pelas práticas sociais e trocas que, em face da proximidade física e dos interesses comuns, estabelecem-se”. Nos espaços de fronteira, observam-se áreas de separação e de aproximação, paradoxalmente, como uma espécie de espaços de tensões, mas também de coexistência das diferenças e de novas realidades socioculturais, bem como de cooperação em matéria alfandegária, policial e processual, estimulando a formação de blocos econômicos.

Por conseguinte, considerando que o MERCOSUL pretenda completar a etapa do mercado comum, denota-se que um desafio a ser garantido é a implementação da liberdade de circulação entre os cidadãos do bloco. Para tanto, é necessário pensar em normativas regionais capazes de harmonizar os procedimentos de controle fronteiriço entre as partes e de harmonizar os documentos de viagem, no intuito de construir, paulatinamente, um espaço integrado e uma política migratória harmônica no bloco. É nesse sentido que se sublinha a importância das fronteiras para a circulação de pessoas em processos de integração, de modo a considerar a área de fronteira como uma área específica, objeto de políticas que devem ser desenvolvidas nas diversas esferas de institucionalidade do MERCOSUL para se progredir na integração do bloco.

Dentre as medidas relacionadas à gestão de fronteiras, as quais serão aprofundadas no capítulo final, enumeram-se iniciativas como a Decisão Conselho Mercado Comum (CMC) n. 12/91, que buscou incentivar a construção de um espaço regional em que se possa circular livremente os cidadãos e residentes dos Estados Partes do MERCOSUL. Além disso, menciona-se a Resolução Grupo Mercado Comum (GMC) n. 44/1994, que buscou garantir uma lista de documentos de identificação válida para instrumentalizar a livre circulação no bloco, assim como a Decisão CMC n. 05/93, conhecida como acordo de Recife, que regulamentou o controle integrado de fronteiras entre os Estados, garantindo o controle unificado, simultâneo e harmônico nas zonas fronteiriças, de cunho aduaneiro e migratório. Ademais, citam-se os acordos sobre Migração e Residência de 2002, que estabeleceram uma área de livre residência, e o

Plano de Ação da cidadania do MERCOSUL de 2010, que coloca, dentre seus objetivos, o incentivo ao controle integrado de fronteiras e à livre circulação.

Por fim, acerca do controle integrado de fronteiras, cumpre esclarecer que esta consiste em uma estratégia jurídica que pretende harmonizar os pontos de travessia fronteiriça e os procedimentos de controle. Em outros termos, consiste em organizar e supervisionar atividades de órgãos, autoridades e agências de fronteira para enfrentar o desafio comum de facilitar o movimento de pessoas e bens legítimos, mantendo fronteiras seguras e atendendo aos requisitos legais nacionais, podendo ser divididos em duas categorias: integração interna entre agências governamentais dentro de um país ou união aduaneira; e integração internacional entre países vizinhos. Ambos os tipos exigem cooperação interinstitucional, processamento paralelo e coordenação nos portos e pontos de entrada da fronteira para uma eficiência coletiva dessas instituições fronteiriças, por vezes se utilizando de monitoramento conjunto, vigilância e partilha de informações (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2005, p. 1).

Pelo exposto, observa-se que as fronteiras podem se submeter a um regime dual no âmbito dos projetos de integração regional, que por um lado, tende a facilitar, ou mesmo abolir, os controles internos em relação aos cidadãos beneficiários do direito de livre circulação, enquanto, por outro lado, pode reforçar os controles externos, a cargo de instâncias supranacionais, ou a cargo de cada Estado Parte, a depender do bloco. Nota-se, ainda, certa tendência ao modelo europeu em gerir de forma comunitária e coordenada as referidas fronteiras externas, por agências e sistemas regionais de inteligência, embora permaneçam as guardas nacionais de controle e vigilância fronteiriça. No modelo mercosulino, por seu turno, composto por soberanias jovens, ainda prevalecem os mecanismos de controle a cargo de cada Estado Parte, fortemente marcado pela intergovernabilidade, embora se utilize de algumas estratégias para progressivamente harmonizar tais controles, como a estratégia do controle integrado de fronteiras e acordos de cooperação específicos para áreas fronteiriças.

3.2 Circulação de pessoas e os direitos de mobilidade em espaços de integração regional

A formação de blocos de integração, principalmente daqueles que buscam implementar o mercado comum, coloca a necessidade de gestão harmônica das suas fronteiras, seja a partir de estratégias como o controle integrado de fronteiras, por meio da utilização de agências especializadas, seja a partir da utilização de sistemas

tecnológicos de vigilância e monitoramento comunitários. O controle integrado de fronteiras no contexto regional, por sua vez, impacta diretamente nos direitos de mobilidade dos cidadãos que circulam por esses espaços integrados, tanto na condição de trabalhadores, quanto de turistas, prestadores de serviços, estudantes e pesquisadores. A uma, porque a livre circulação de pessoas torna-se um direito fundamental a ser garantido reciprocamente em favor dos cidadãos dos Estados-membros envolvidos nos processos de integração que acordaram constituir um mercado comum. A duas, porque a mobilidade territorial no bloco passa a ser uma matéria objeto de normativas regionais, e não apenas de cada um dos países participantes do projeto integracionista, mantendo-se um sistema de gestão fronteiriça que diferencia os estrangeiros relativamente aos direitos de mobilidade que podem exercer no âmbito regional.

Levando em consideração a circulação de pessoas por espaços comunitários, a presente seção tem por objetivo refletir acerca da mobilidade de pessoas em contexto de integração regional. Para tanto, é necessário ter em conta a já apresentada gestão integrada de fronteiras, destacando seus impactos para a gestão da imigração no bloco, considerando, por um lado, a liberdade de circulação de pessoas, que se relaciona ao fluxo intrarregional de cidadãos, e por outro lado, os fluxos migratórios extrarregionais, que coloca como desafio a governança supranacional da mobilidade humana.

Acerca da circulação de pessoas em espaços de integração, tradicionalmente afirma-se que esta consiste em um duplo processo no qual se observa a permeabilidade das fronteiras no interior do bloco, enquanto se fomenta o reforço na segurança das mesmas para o exterior, estabelecendo rigorosos controles jurídicos em relação aos imigrantes extracomunitários (STOLCKE, 1995), como um processo de diferenciação do outro, caracterizado como aquele não pertencente à comunidade integrada, embora a significação e receptividade desse outro possa se alterar no decorrer do tempo em virtude de fatores socioeconômicos nos diversos processos de integração existentes, ou mesmo em face dos processos de alargamento por que passam os blocos de integração.

Ao tratar sobre o fenômeno da mobilidade humana em espaços de integração, SANT'ANA (2000, p. 1) destaca a importância de não confundir os fenômenos da migração e livre circulação, pois seriam conceitos distintos social e juridicamente, apesar de ambos se relacionarem a formas de mobilidade de pessoas. Isso porque, para o autor, a ideia de migração evocaria a noção de endurecimento de fronteiras e o poder de um Estado de gerir o ingresso e permanência dos estrangeiros no seu território, enquanto a livre circulação remeteria à noção de abertura de fronteiras e à possibilidade

dos cidadãos de se deslocarem sem entraves no bojo do espaço comum, como a principal contrapartida social do processo de integração, porque afeta diretamente a vida do cidadão, produzindo uma adesão imediata ao ideal integracionista, ao passo que a manutenção dos entraves à circulação provocaria aversão ao processo, o que mais uma vez ressalta a dinâmica dual da gestão do fluxo de pessoas em modelos de integração.

Para fins da presente dissertação, interessa ter em mente que a livre circulação de pessoas se mostra inerente a processos de integração que atingiram a fase do mercado comum. Disso decorre que a livre circulação tende a beneficiar, diretamente, os cidadãos do bloco, em relação aos seus direitos de mobilidade, quais sejam, entrada, saída e permanência, bem como os direitos a eles conexos, como os direitos relativos ao trabalho, residência, reagrupamento familiar e proibição de tratamento discriminatório com base na nacionalidade, e indiretamente, aqueles que obtiveram autorização para circular no espaço integrado, condicionando, em consequência, um estatuto jurídico favorecido se comparado aos imigrantes de países terceiros. Não obstante, também a gestão da imigração enseja, em si, desafios para a normatização do tema na esfera regional, que pode levar, por exemplo, à adoção de uma política comum de imigração para o bloco, como ocorre na UE, na medida em que o ingresso de um estrangeiro extracomunitário no território de algum Estado-membro representa, em si, o ingresso no espaço regional e, potencialmente, no território dos demais Estados Partes, tendo em vista a fragilização dos postos internos de fronteiras.

De início, é válido tratar acerca das formas de regulamentação e governança global em matéria de migração e mobilidade humana, a fim de realizar o contraponto em relação à normatização da matéria no âmbito regional. Acerca do movimento internacional de pessoas em um contexto de globalização, CASTLES e MILLER (2004, p. 5) explicam que esta dinâmica migratória transforma os Estados e as sociedades de todo o mundo, afetando as relações bilaterais e regionais entre os países, e as questões de segurança, identidade e soberania nacionais.

Nesse sentido, apesar de a gestão da imigração representar um aspecto marcante da soberania estatal, as políticas migratórias devem respeito aos tratados internacionais assumidos pelo respectivo ente estatal, bem como aos *standards* de proteção consagrados em organizações internacionais em matéria de direitos humanos, e aos acordos regionais que demandam uma harmonização da política migratória do bloco no âmbito dos processos de integração.

Em relação à migração internacional, por conseguinte, percebe-se que coexistem várias tentativas de normatizar o fenômeno, distinguindo-se vários níveis de governança global da migração (NITA, 2018, p. 12). Como exemplo, mencionam-se as formas de normatização a partir do sistema multilateral e humanitário, como se observa na seara do regime internacional de proteção dos refugiados. Além disso, o movimento de pessoas é regulamentado por difusas regras, normas e princípios internacionais, que não necessariamente constituem um corpo independente de leis migratórias, mas são observados em outras áreas do Direito Internacional, nos Direitos Humanos, no direito da OMC, a partir das regras do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), por exemplo, bem como nas organizações internacionais que se ocupam dos diferentes aspectos do fenômeno migratório, como Organização Internacional para as Migrações (IOM); Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), dentre outras no âmbito da ONU que compõem o grupo de migração global desta organização.

Ademais, destacam-se redes informais de governança em matéria migratória, com funções consultivas, preparatórias e de estudo sobre o tema, que servem de base para futuras normativas e acordos acerca da migração, além de fomentar o diálogo intergovernamental, tais como fóruns globais em matéria de migração e desenvolvimento e fóruns consultivos regionais (BETTS, 2010).

Sob a perspectiva do Direito Internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela ONU em 1948, expressa em seu art. XIII, inciso I, que “todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”. No mesmo artigo, positiva-se que “todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”. Nesse sentido, observa-se um direito de mobilidade elevado à categoria de proteção internacional afeito às migrações. No entanto, na prática das relações interestatais, concebe-se que o direito de emigrar não tem sido complementado por um direito internacionalmente reconhecido de imigrar.

Consequentemente, a decisão de entrar ou não em outro país ainda está, em larga medida, circunscrita à esfera de competência dos Estados soberanos, não sendo ainda amplamente exercitada uma espécie de direito universal de entrada. Tanto é, que inobstante se busque consagrar um direito universal de migrar e de escolher onde residir, na prática, as prerrogativas do direito internacional clássico têm reafirmado que nenhum Estado é obrigado a aceitar estrangeiros em seu território, valendo-se do direito

soberano e discricionário de deportação, por exemplo, em uma constante “queda de braço” entre direitos humanos e soberania (COSTA; REUSCH, 2016, p. 283).

Acerca do direito de migrar, AMIGONI (2017, p. 13) ressalta que embora a emigração seja reconhecida como um direito humano, apenas uma minoria tem o direito de entrar livremente em outros países, na medida em que, não obstante o Direito Internacional garanta o direito individual de deixar o próprio país, não concretiza o direito de ser bem-vindo, o que, para o autor, representa certa contradição, já que um direito deveria ser a consequência natural do outro. Em todo caso, a imigração internacional precisa lidar com os desafios de regulamentação da matéria, envolvendo as liberdades típicas da globalização, em que não apenas bens, capitais e informações circulam amplamente, mas, também, pessoas. Ao mesmo tempo, a normatização internacional das migrações precisa levar em conta os diferentes níveis de regulamentação do tema, como a proteção humanitária dos deslocamentos relativos à migração forçada, as decisões soberanas dos Estados em relação ao tratamento jurídico conferido aos estrangeiros, e o tratamento conferido à mobilidade de pessoas no âmbito dos diversos processos regionais de integração existentes.

A ideia de mobilidade internacional de pessoas, portanto, tem ensejado um enfoque global da questão, que é impulsionado pela internacionalização da economia e pela circulação transfronteiriça dos bens, serviços, capitais e pessoas, aliado às formas de migração forçada de indivíduos que fogem de guerras, perseguições e desastres ambientais. Por outro lado, o fenômeno migratório também enseja um tratamento regional, graças à multiplicação dos processos de integração regional e à construção de espaços regionais integrados, que invariavelmente permitem que pessoas transitem por espaços comuns, nos quais vigoram normativas regionais próprias, ao lado das normativas internacionais, especialmente em face do mercado comum e da livre circulação de pessoas que tais modelos integracionistas visam a estabelecer.

Neste ponto, é possível notar que se constitui uma governança regional em matéria de mobilidade humana, encabeçada pelo direito originário e derivado dos múltiplos processos de integração regional, que buscam disciplinar o fluxo de pessoas que circulam pelos espaços integrados, em especial no âmbito da UE e do MERCOSUL. Embora a livre circulação pareça difícil de alcançar em nível global, pode ser uma opção mais realista no nível regional ou supranacional, na medida em que várias organizações regionais já adotaram políticas concretas para liberalizar o fluxo de pessoas dentro dos territórios de seus Estados-membros. As políticas de liberalização,

por sua vez, podem assumir várias formas, desde a simples remoção dos requisitos de visto para facilitar as viagens intrarregionais, até a ampliação dos direitos de mobilidade a todos os nacionais dos países do bloco, a partir da noção de cidadania regional (NITA, 2018, p. 14), que abrange o direito de entrada e residência no território dos demais países membros, podendo abarcar direitos trabalhistas e acesso ao sistema de seguridade social dos membros em condições equiparadas aos nacionais no âmbito de um espaço econômico comum.

Tais fatos levam a crer que a gestão da mobilidade de pessoas demanda a adoção de sistemas de regulação complementares à governança global, quais sejam, os acordos regionais em matéria de gestão do fluxo de pessoas no âmbito das organizações regionais de integração. Isso porque o disciplinamento da livre circulação de pessoas, a nível regional, apresenta-se como uma esfera normativa intermediária em relação às políticas migratórias nacionais, fundadas unilateralmente pelos Estados, e o nível global ou internacional de governança, encabeçado pelas organizações internacionais, que representam esfera normativa mais adequada para tratar das migrações transnacionais.

Dessa forma, a gestão da mobilidade de pessoas a nível regional, mormente ao se tratar da mobilidade intrarregional, apresenta como vantagens, tanto em relação ao sistema unicamente nacional, quanto em relação ao sistema global, o estabelecimento de um fórum de discussão supranacional ou interestatal, a depender do modelo integracionista abordado, para discussão das pautas migratórias. Em tais espaços, em tese, seria mais fácil harmonizar os interesses divergentes em matéria migratória de acordo com as necessidades do bloco, bem como estabelecer acordos de cooperação em relação aos países de origem, de destino e de trânsito da migração. Noutros termos, representa uma forma de tentar catalisar os efeitos políticos, econômicos e sociais das medidas migratórias dos países do bloco.

Acerca do tema, GARCÍA (2016, p. 110) afirma que nos últimos anos do século XX, e no início do século XXI, observou-se uma tendência segundo a qual os processos de integração vêm incorporando a questão da migração com direitos, o que impactou a legislação interna sobre política migratória. De modo que as legislações anteriores a esse período, conforme apontado pela autora, herdadas principalmente de governos não democráticos no âmbito da integração latino-americana, foram gradualmente substituídas por marcos regulatórios concebidos na perspectiva de considerar a pessoa migrante enquanto sujeito de direitos, e no sentido de estabelecer certos limites à atuação estatal em matéria migratória, a nível humanitário, mas também a nível dos

compromissos regionais assumidos no bojo da integração, como ocorreu na Argentina, em face do Programa Pátria Grande, e no Brasil, com a aprovação da Lei de Migrações.

Como exemplos de algumas iniciativas regionais em temas migratórios, apontam-se: o Fórum Migratório do MERCOSUL, a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, a Conferência Sul-americana de Migrações, e os processos consultivos regionais, entendidos como mecanismos que fomentam a cooperação e colaboração entre os Estados em questões relacionadas com a migração, convocando-os a encetarem um diálogo informal de natureza não vinculativa a nível regional (IOM, 2011, p. 81), como ocorre no âmbito da União de Nações Sul-americanas (UNASUL).

Ademais, as dimensões da segurança e do controle de fronteiras nos espaços regionais poderiam ser geridas de maneira mais eficiente no âmbito dos processos de integração do que em fóruns globais, por exemplo. No contexto regional, seria mais fácil de adotarem estratégias jurídicas e institucionais capazes de disciplinar o fenómeno da mobilidade humana, como o controle integrado de fronteiras, a harmonização dos sistemas de vigilância transfronteiriços, os mecanismos de cooperação em matéria policial e processual, a instituição de uma política comum em matéria de vistos e um sistema regional de acesso à proteção humanitária dos refugiados.

Sobre os desafios da gestão do fluxo de pessoas e do controle de fronteiras em espaços de integração, AMIGONI (2017, p. 14) relembra que muitos Estados levantam preocupações sobre os fluxos de imigrantes indocumentados e desenvolvem novas medidas para controlar suas fronteiras, nomeadamente no contexto da UE. Paralelamente, incentivam os países de origem e de trânsito a cooperarem na luta contra o fenómeno da imigração irregular, tanto que nos últimos anos, conforme aponta o autor, milhões de euros foram gastos para patrulhar as fronteiras da Europa com equipamentos de alta tecnologia, que incluem sensores de iluminação de alta intensidade, calor corporal e detecção de movimento, e capacitação das guardas fronteiriças dos países membros. Além disso, novos acordos foram assinados com países de origem para tentar controlar o fluxo de pessoas que chegam ao continente.

Ademais, como apontam CORTES, COBARRUBIAS e PICKLES (2015, p. 48) a mencionada estratégia de gerenciamento da imigração tem levado, sobretudo na UE, a um processo de externalização das fronteiras, caracterizada por uma tática de gestão da migração que não se concentra apenas na linha de fronteira, mas nos locais de origem e trânsito das rotas migratórias. Dessa forma, a prática de terceirizar o controle das fronteiras pressiona os Estados de origem para impedir a saída de migrantes

indocumentados, enquanto os países de trânsito são solicitados a controlar melhor suas fronteiras. Sendo esses apenas alguns exemplos do desafio para gestão da mobilidade de pessoas em processos de integração.

Noutro giro, a eficácia jurídica dos acordos regionais em matéria de migração, no âmbito de processos integracionistas, poderia representar uma vantagem em termos de vinculação normativa e de celeridade, se comparado a outras formas de governança migratória de caráter global, principalmente se os direitos de mobilidade forem expressamente positivados no direito originário e derivado do bloco. Nesse sentido, os direitos de mobilidade no bloco restariam estruturados à medida que os Estados Partes promovessem a efetiva incorporação normativa, em um modelo intergovernamental, ou quando se publicasse a normativa regional, no âmbito do modelo comunitário, a partir das instâncias supranacionais, inclusive com a possibilidade de pronunciamento por parte do tribunal regional para garantir a efetividade do direito comunitário, como ocorre no TJUE por exemplo.

No que se refere à livre circulação de pessoas, percebe-se que esta se relaciona, tradicionalmente, ao direito conferido aos cidadãos de um bloco regional que opte por adotar as características de um mercado comum. Geralmente, a referida liberdade está associada à livre circulação de trabalhadores, que podem exercer os direitos de mobilidade e os direitos a ele associados em condições favorecidas se comparados a cidadãos de países terceiros. Não obstante, a livre circulação pode evoluir, deslocando-se da perspectiva unicamente laboral e passando a se assentar sobre a base jurídica de uma cidadania regional, enquanto um direito fundamental inerente a este conceito, isto é, independente de uma condição economicamente ativa, como ocorre atualmente no âmbito europeu, a partir da consolidação da cidadania da UE. Em todo caso, a proliferação de associações regionais de integração elevou os blocos regionais ao patamar de importantes centros normativos no disciplinamento da mobilidade humana transfronteiriça, formando espaços regionais comuns e mercados integrados.

A referida liberdade de circulação, como destaca JAEGER JUNIOR (1999, p. 45) permite que o seu beneficiário possa movimentar-se livremente para exercer atividades econômicas ou não, “estabelecer-se ou disponibilizar-se profissional e comercialmente no território dos demais membros sem que contra si sejam impostas medidas impeditivas ou restritivas”, ou ainda controles fronteiriços rígidos. De modo que, em condições ordinárias, tal liberdade pode ser exercida da mesma forma que seria se o cidadão estivesse circulando dentro de seu próprio território, ou seja, poderá ser

exercida no Estado Parte de acolhida em condições iguais àsquelas estabelecidas para os seus próprios nacionais.

Para tanto, a implementação da livre circulação envolve questões complexas, tanto de caráter técnico-operacional, quanto jurídicas. Essas questões permeiam a harmonização das normativas trabalhistas e previdenciárias, incluindo a assistência social, entre os países membros do bloco, bem como a uniformização dos procedimentos de vigilância nas fronteiras externas quanto às políticas de ingresso de estrangeiros e concessão de asilos e vistos diplomáticos, com a consequente harmonização das leis de migração nacionais, que devem incorporar os *standards* regionais, a garantia dos direitos relativos ao reagrupamento familiar e a mitigação dos entraves discriminatórios fundados nas respectivas nacionalidades.

Daí se dizer que a liberdade de circulação de pessoas, em particular, e o mercado comum, em geral, corporificam um modelo de integração que traz à evidência a dimensão social do bloco, demandando acordos regionais específicos para disciplinar os vários efeitos da mobilidade de pessoas em espaços comuns, os quais reverberam tanto em questões jurídicas, como as operações de controle de fronteiras, quanto em questões relativas ao direito de mobilidade no bloco, como a entrada, permanência e saída do espaço regional. Nesse sentido, fala-se em uma nova abordagem crítica e qualitativa acerca da integração regional (GIANNATTASIO, 2017, p. 718), não apenas ligada à liberalização dos bens, serviços e outros fatores de produção, mas também relacionada a dimensões políticas e socioculturais, que demandam a adoção de medidas positivas para facilitar a integração em domínios como educação, segurança e acesso à justiça, no intuito de formar um arcabouço institucional e normativo sólido. A partir daí, permite-se ao cidadão acionar as instituições em defesa das liberdades comunitárias, podendo envolver também atores não estatais, como corporações multinacionais, em relação à regulamentação do trânsito de prestadores de serviços, e as ONGs e entidades da sociedade civil, em relação aos centros de apoio e orientação jurídica aos imigrantes.

Sob essa perspectiva, entende-se que o disciplinamento da liberdade de circulação não atinge apenas a remoção ou facilitação dos mecanismos de controle relativos à mobilidade territorial intrarregional, mas deve abarcar, também, normativas que garantam uma passagem segura, rápida, harmônica e não discriminatória das pessoas que gozam da mencionada liberdade, bem como garantir a mobilidade laboral e os direitos conexos à livre circulação, como o reconhecimento de habilitações e qualificações profissionais e a portabilidade dos direitos previdenciários, para que tal

liberdade possa ser efetivada no âmbito regional. Por outro lado, a livre circulação coloca o desafio da gestão integrada e humanitária das fronteiras externas, com respeito integral aos direitos humanos dos cidadãos de países terceiros que buscam ingressar no espaço comum, mesmo que em situação irregular e não documentada, podendo levar o bloco regional a desenvolver uma agenda comum para entrada e circulação de nacionais de países terceiros, a partir de acordos regionais específicos.

Ainda acerca dos aspectos legais relativos à circulação de pessoas em processos de integração, NITA (2018, p. 7) aponta que há distinções em relação à positivação da matéria no direito originário e derivado do bloco, assim como em relação ao grau de extensão de tal liberdade. Isso porque há acordos regionais que visam à livre circulação de pessoas no âmbito de um mercado comum, instituindo tal liberdade já em seus tratados constitutivos, ou nos acordos posteriores, incluindo-se a livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas, que é concebida como uma meta de longo prazo a ser estabelecida gradualmente nos países membros.

Por outro lado, há acordos regionais que limitam explicitamente o livre trânsito de pessoas, na medida em que restringem o acesso à facilitação do movimento apenas a certas categorias de pessoas. Nesses acordos, não se prevê a livre circulação de todas as pessoas, mas, sim, daquelas consideradas relevantes no âmbito do comércio regional de bens e serviços, o que abrange, principalmente, trabalhadores altamente qualificados, pessoas de negócios ou prestadores de serviços em uma base temporária, muito próximo ao que se observa na regulamentação do GATS. Ademais, um terceiro grupo de organizações regionais pode dispor de normas gerais no âmbito dos movimentos migratórios, embora não visem a estabelecer esquemas de livre circulação em sentido estrito, mas, apenas, fortalecer ou harmonizar os direitos dos migrantes no âmbito de políticas sub-regionais, bilaterais ou nacionais existentes. Por fim, é possível observar arranjos de integração que não dispõem de quaisquer normativas destinadas à livre circulação, como aqueles modelos que não optaram por estabelecer um mercado comum, embora questões relacionadas à temática possam ser incluídas indiretamente nos acordos comerciais sob a forma de esforços de cooperação regional.

Como exemplo da mencionada diversidade dos direitos de mobilidade, e de como tais direitos afetam de forma diferente os processos de integração em relação a determinadas categorias de pessoas, cita-se a Comunidade do Caribe (CARICOM), formada por quinze países e cinco territórios da região caribenha, que prevê a livre circulação para a prestação de um serviço a título temporário; a livre circulação para

estabelecer um negócio; a livre circulação de categorias elegíveis de assalariados; e a facilitação de viagens nos termos dos arts. 3º e 4º do Tratado Revisado de Chaguaramas. Ademais, menciona-se o NAFTA, que estabelece disposições relativas à entrada temporária de mão de obra altamente qualificada, nos termos do capítulo 16 do acordo constitutivo. Cita-se, ainda, a UE, que já apresenta um nível mais aprofundado de institucionalização, nos termos do art. 18 do TCE, que prevê que todos os cidadãos da UE têm o direito de circular e residir livremente na Comunidade, assim como o art. 39 do mesmo Tratado, o qual concede a livre circulação de trabalhadores no âmbito da União, enquanto o art. 43 disciplina a liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro, e o art. 49, que positiva o direito de prestar serviços na Comunidade. Finalmente, faz-se referência ao MERCOSUL, que apesar de não ter disposto expressamente no Tratado de Assunção a respeito da livre circulação de pessoas, reconhece que a livre circulação de fatores de produção é um dos principais objetivos do bloco.

Em relação aos direitos de mobilidade nos espaços de integração, destacam-se não apenas os direitos relativos à passagem facilitada pelas fronteiras, mas, também, os direitos tradicionalmente associados a essa liberdade de trânsito, tais como os direitos de entrada, residência e trabalho. No que se refere aos direitos de entrada e à facilitação dos procedimentos de viagens nos espaços regionais em relação aos cidadãos do bloco, GULZAU, MAU e ZAUN (2016, p. 166) realçam que as iniciativas de integração, de fato, incluem a reconfiguração de espaços de mobilidade, já que estabelecem espaços regionais conhecidos como “áreas de viagem comuns”, “acordos sobre a liberdade de circulação” ou outras nomenclaturas similares, em que são concedidos privilégios de mobilidade aos cidadãos dos Estados-membros, podendo-se, até mesmo, adotar uma política migratória comum em relação a cidadãos de países terceiros.

O exemplo mais notório dessa situação é a UE, onde cada cidadão, além de possuir o direito de circular em outro Estado sem visto e sem controles migratórios internos, portando apenas um documento de identificação válido, dispõe também do direito de residir dentro de qualquer outro Estado-membro, encontrando poucos obstáculos formais. Nesse sentido, o modelo europeu parece buscar renunciar à noção de migração em relação à mobilidade dos cidadãos da UE intrabloco, apesar das contradições do sistema que serão discutidas mais adiante, sendo a livre mobilidade dos cidadãos, muitas vezes, encarada como uma possível solução para as tensões

econômicas, tanto nas regiões com excedente de mão de obra e desemprego em massa, como nas regiões com escassez de mão de obra (ENGBERSEN *et al*, 2017, p. 47).

Frisa-se que os direitos de entrada nos espaços regionais podem ser regulamentados tanto por medidas incisivas, como quotas quantitativas de migrantes, quanto por procedimentos formais e burocráticos, como o sistema de vistos, entendidos como “o endosso dado pelas autoridades competentes de um Estado num passaporte ou certificado de identidade de um estrangeiro que deseja entrar, sair ou transitar no território desse Estado” (IOM, 2011, p. 104), indicando que a autoridade, no momento da emissão, acredita que o titular se enquadra dentro de uma categoria de não nacional que pode entrar, deixar ou transitar pelo Estado e sob as leis desse mesmo Estado.

O referido sistema de controle, em processos de integração, pode ser mitigado em favor dos cidadãos do bloco, como ocorre na UE, ou para certas categorias de pessoas, como se buscou implementar no MERCOSUL, por exemplo, a partir da Decisão CMC n. 48/00 acerca do Acordo sobre Isenção de Vistos entre os Estados Partes do MERCOSUL, destinados a artistas, professores, cientistas, desportistas, jornalistas, profissionais e técnicos especializados, antes das iniciativas tendentes a generalizar a livre circulação no bloco. Destaque-se, ainda, que tais medidas relativas aos direitos de entrada são acompanhadas de acordos para facilitação e reconhecimento mútuo de documentos de viagens válidos no âmbito do respectivo modelo de integração.

No que tange ao direito de residência, considerado como resultado direto da circulação do indivíduo, na medida em que “a partir da circulação e da residência – e através destas – torna-se possível instituir significativos direitos comuns que têm como futuros sujeitos beneficiários os nacionais de diversos países” (MOURA, 2014, p. 76), percebe-se que também nos modelos de integração tais direitos tendem a ser facilitados em face dos nacionais de um dos países integrantes do bloco no espaço regional.

Corroborando tais considerações, realçam-se o art. 3º, n. 2, do TUE, e o artigo 21 do TFUE, que garantem o direito de residência aos cidadãos da UE no espaço comum, bem como a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros no âmbito da UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2018, p. 2). No âmbito do MERCOSUL, destacam-se os acordos sobre a Migração e a Residência dos cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL de 2002, que assentam o direito de residência na nacionalidade de um dos países do bloco, como será abordado no capítulo final.

No que se refere ao aspecto laboral da circulação de pessoas, a livre circulação relaciona-se à mobilidade de trabalhadores, enquanto uma das quatro liberdades do mercado comum. Os arranjos de integração precisam adotar um arcabouço legal que garanta a efetiva circulação e os aspectos relativos ao reconhecimento jurídico das qualificações profissionais, dos diplomas e dos aspectos previdenciários do cidadão. No âmbito dos diferentes modelos de integração, o bloco pode adotar acordos que ofereçam todos os direitos de mobilidade aos trabalhadores; acordos que concedem o acesso a mercados de trabalho apenas para certas categorias de pessoas, notadamente trabalhadores altamente qualificados; acordos regionais que seguem o modelo do GATS, concedendo acesso ao mercado de trabalho apenas aos provedores de serviços em caráter temporário; e acordos regionais que não objetivam regulamentar o acesso ao mercado, mas proteger os direitos dos trabalhadores migrantes, como normas técnicas e segurança do trabalho.

No caso da UE, a livre circulação de trabalhadores encontra-se reafirmada de forma ampla no Título IV do TFUE, especificamente no art. 45, que assegura que a mencionada liberdade implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho. Nesse sentido, SPIJKERBOER (2017, p. 16) ressalta que o TJUE tem sido um ator importante na interpretação das normas que possibilitam a livre circulação de capital, bens e pessoas naquele continente, mormente através da sua interpretação extensiva da livre circulação de trabalhadores a outros cidadãos europeus, que contribuiu significativamente para moldar a Europa como uma zona onde as pessoas podem circular livremente, a partir do desenvolvimento de ferramentas conceituais expansivas sobre a aplicabilidade do direito europeu e a interpretação autônoma de conceitos relativos à livre circulação.

No âmbito do MERCOSUL, por seu turno, destacam-se iniciativas como a Declaração Sociolaboral do bloco de 2015, que garante princípios importantes como a não discriminação, igualdade de oportunidade entre migrantes trabalhadores e condições especiais para trabalhadores migrantes fronteiriços, bem como iniciativas como o Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, buscando garantir uma rede mínima de proteção social e a contagem recíproca de tempo de serviço.

Com relação aos impactos das normativas regionais em matéria de circulação de pessoas, é de se considerar a Lei de Migrações brasileira, Lei n. 13.445/2017, especificamente no art. 3º, inciso XIV, que coloca como objetivo da lei o

“fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas”, além de buscar realizar adaptações em termos de concessão de autorização de residência para as pessoas beneficiárias da livre circulação. A nova Lei de Migrações brasileira pode promover a adequação da condição jurídica do estrangeiro regional no âmbito interno e demonstrar os efeitos que a legislação regional produz sobre as normativas nacionais, mormente em termos de adaptação legislativa em um esforço pátrio de conformação ao direito da integração regional.

Pelo exposto, percebe-se que os processos de integração demandam um tratamento regional da mobilidade de pessoas que circulam pelo espaço comum. As diretivas regionais, portanto, condicionam um tratamento jurídico favorecido em relação aos direitos de mobilidade dos cidadãos do bloco, podendo-se chegar à livre circulação de pessoas no âmbito do mercado comum e à gestão comum das fronteiras externas, como se observa consolidado no cenário europeu, a partir de um modelo comunitário, ou formas de integração pautadas na intergovernabilidade, como o controle integrado de fronteiras e a harmonização dos documentos de viagens no âmbito do MERCOSUL.

3.3 A necessidade de criação de espaços comuns a partir da livre circulação de pessoas e da gestão integrada das fronteiras

A presente seção tem por objetivo discutir a criação de espaços comuns promovida por processos de integração regional, em especial, a partir da experiência integracionista europeia e mercosulina. Apontam-se a liberdade de circulação de pessoas e a gestão integrada de fronteiras, anteriormente estudadas, como estratégias jurídicas essenciais para a consolidação desses espaços comunitários no âmbito dos arranjos regionais de integração. Isso porque, a livre circulação, instrumentalizada por meio da gestão harmônica e integrada das fronteiras, tem sido debatida como um direito fundamental a ser tutelado em mercados comuns em favor dos cidadãos do respectivo bloco, e que pode conduzir à formação de um efetivo espaço regional em que se observe, paulatinamente, a desmobilização dos controles internos de fronteiras, a gestão integrada de fronteiras externas e a cooperação judiciária e operacional entre os Estados-membros.

Como observado até aqui, a integração regional alterou a configuração espacial e normativa da sociedade global, propiciando a ascensão de níveis intermediários de normatividade e de tomada de decisão, em comparação ao direito internacional e ao

direito interno, com a formação de uma ordem jurídica própria, apta a vigorar no espaço regional formado pela associação dos respectivos Estados participantes do bloco.

Acerca da reorganização do espaço desencadeada pelos processos de integração em geral, HAKYEMEZ (2014, p. 4) destaca que as organizações regionais promoveram uma nova conformação do espaço, criando áreas de livre circulação e concedendo direitos privilegiados de mobilidade e residência pelo espaço regional a certos grupos de pessoas, em especial, os cidadãos do bloco. As facilidades relativas aos direitos de mobilidade têm sido alcançadas através de sucessivas normativas e acordos setoriais de alcance regional que disciplinam, por exemplo, a dispensa de visto de entrada, a abolição dos controles internos de fronteiras, a adoção de uma política migratória comum e equitativa em relação a nacionais de países terceiros e a cooperação entre as autoridades alfandegárias, policiais e fronteiriças dos países membros do bloco.

É possível perceber que a proliferação dos blocos de integração, no ápice da globalização econômica, reconfigurou o território nacional, ao alterar competências tradicionalmente associadas à soberania do Estado-nação, a exemplo do controle migratório e fronteiriço, e da definição das políticas alfandegárias e econômicas, manifestando-se a necessidade de adoção de regras comuns para os modelos regionais, as quais conduzem à criação de espaços integrados entre os Estados-membros. Neste ponto, WANDERLEY JÚNIOR, PACHECO e ROCHA (2008, p. 66) afirmam que:

O desenvolvimento econômico, através da construção de um espaço comunitário, torna-se mais significativo no momento de superação da idéia de isolamento, face às exigências de uma sociedade global aberta, já que o processo de globalização fundamenta-se em três aspectos relativos à: intensificação da circulação de mercadorias, à perda do controle democrático do Estado sobre os fluxos mundiais e à redução da relação espaço-tempo, o que confronta a soberania popular do Estado Constitucional e a ordem internacional.

Por conseguinte, a mudança do conceito de soberania, enquanto poder ilimitado do Estado, aliada ao multilateralismo comercial, à globalização e à proliferação de organizações internacionais de cooperação e integração, remodelaram a dicotomia existente entre os espaços territoriais nacionais e o âmbito internacional. Pois, entre o espaço nacional e internacional, surgem espaços comuns intermediários, de âmbito regional, em que se observa uma intensa cooperação entre Estados e onde vigoram normas de caráter comunitário. Nesse sentido, o fenômeno da globalização apresentou uma relação direta e dinâmica com a lógica da regionalização, haja vista que “transformou o contexto e as condições de interação e de organização social, levando a

um novo ordenamento das relações entre território e espaço socioeconômico e político” (MARIANO, 2007, p. 124).

Nesse contexto de economia global, observa-se um espaço adequado para transações econômicas que se revestem de caráter supranacional, internacional e subnacional, simultaneamente, denotando uma transformação na organização do território e inaugurando uma nova lógica organizadora do Estado, em que se modificam as competências tradicionais em termos de autoridade, território e direitos. A tradicional dicotomia entre estrangeiro e cidadão, doméstico e internacional, portanto, torna-se fluida. De modo que os Estados precisam lidar com um plexo intermediário de normatividade configurado em centros regionais de produção normativa. A referida ordem jurídica regional, que passa a vigorar na área de integração, materializa-se na atuação das instâncias regionais, que detêm competências e atribuições de âmbito regional, sejam elas de caráter vinculativo ou meramente consultivas.

Outrossim, a incidência da ordem regional no espaço comum reflete-se na atribuição de direitos de cidadania aos nacionais dos países-membros dos blocos de integração, como os direitos de circulação, residência, acesso ao Judiciário, e até a atribuição de direitos políticos, como a capacidade eleitoral ativa para eleger representantes regionais, a depender do modelo de integração considerado, cujos direitos são exercidos no âmbito do espaço regional, o que contribui para elevar os estrangeiros regionais a uma categoria diferenciada, isto é, como cidadãos do bloco, como ocorre na UE. Por fim, o ordenamento jurídico regional conforma, gradualmente, a necessidade de criação de espaços comunitários, em que se incentive uma maior cooperação penal, policial, processual e judiciária entre os membros em matéria de migração, fronteiras e mobilidade.

Pelo exposto, depreende-se que os processos de integração têm conduzido à formação de espaços econômicos integrados em várias partes do mundo, principalmente, naqueles arranjos regionais que buscam a adoção de regras comuns para disciplinar o fluxo de bens, serviços, capitais e pessoas. A necessidade de criação de espaços comuns em modelos de integração passa pela materialização da ideia do mercado único, eliminando-se as barreiras físicas e os controles fronteiriços no interior da respectiva zona comum, com vistas à facilitação do fluxo transfronteiriço dos fatores de produção, ao passo que o território conjunto, formado pelas áreas territoriais dos Estados participantes, passa a constituir objeto de procedimentos e práticas comunitárias de gestão e monitoramento (LAUREANO; RENTO, 2013, p. 139). Por conseguinte, os

referidos espaços integrados, para atender a necessidade de gestão eficiente, demandam a harmonização normativa entre os Estados-membros de questões como a da concessão de vistos e asilo, da cooperação processual e policial, e da feitura e manutenção de sistema de informações partilhado entre os membros.

No que tange à liberdade de circulação de pessoas, infere-se que esta se configura como uma estratégia jurídica que pode acelerar a construção de um espaço integrado no âmbito de um processo regional de integração. Por meio da livre circulação de pessoas, pode-se facilitar, ou mesmo abolir internamente, os controles nas fronteiras dos Estados-membros; incentivar a cooperação jurídica, técnica e operacional em matéria civil, penal e policial no interior do espaço comum; promover uma gestão integrada das fronteiras externas; além de fomentar a identidade regional e a cidadania comunitária.

Em relação à desmobilização dos controles internos de fronteiras, observa-se como uma medida instrumental visando a facilitar o trânsito de pessoas autorizadas a circular pelo espaço de integração, sejam nacionais dos países membros, sejam nacionais de países terceiros, a exemplo do que ocorre no Espaço Schengen, o que contribui para aproximar os Estados-membros e delimitar, internamente, a área de livre trânsito no espaço comum, cujas fronteiras dispõem de uma permeabilidade seletiva.

No que diz respeito ao incentivo à cooperação jurídica, técnica e operacional em matéria civil, penal e policial, os espaços comuns demandam uma maior integração das autoridades policiais, de fronteiras e judiciárias, como por exemplo, a partir da adoção de procedimentos conjuntos de controle e monitoramento de fronteiras, bem como por meio de ações conjuntas para combate à criminalidade transfronteiriça, ao tráfico de pessoas, à máfia de atravessadores e ao terrorismo.

Aponta-se, ainda, que a liberdade de circulação de pessoas enseja o gerenciamento da dimensão transfronteiriça da mobilidade territorial, o que leva os Estados a cooperarem nos domínios afeitos a essa mobilidade, sejam nos aspectos civis, penais ou policiais. Para tanto, adotam-se procedimentos destinados à harmonização das condições de entrada e das regras de concessão de vistos, como a criação de uma lista de países para o qual o visto se torna necessário; o reforço da cooperação entre os agentes de polícia, sobretudo em matéria de perseguição transfronteiriça; além do reforço da cooperação judicial e o desenvolvimento de sistemas integrados de informação (MAULIDE, 2016, p. 27).

Em outros termos, a liberdade de circulação facilita a consolidação de um espaço comum porque conduz à harmonização de regras e procedimentos aplicáveis ao âmbito

regional, estabelecendo um tratamento jurídico próprio ao cidadão beneficiário desta liberdade e podendo condicionar a adoção de políticas comuns relativas aos estrangeiros extracomunitários que buscam ingressar no bloco.

A gestão integrada de fronteiras externas, por seu turno, contribui para a formação do espaço comum na medida em que define os limites externos desse espaço, com a formação de uma fronteira externa única, a ser gerida de maneira integrada pelos Estados-membros, por meio de procedimentos padrões pautados pela solidariedade entre os países do bloco, com reflexos diretos na migração extracomunitária. Dentre os reflexos de tal controle integrado, podem-se mencionar a adoção de padrões simultâneos e harmônicos de controle, o treinamento conjunto de patrulhas fronteiriças dos países participantes, a captação e compartilhamento de informações relativas a rotas migratórias, a utilização de sistemas integrados de monitoramento, a atuação conjunta para desestabilização de redes irregulares de atravessadores e tráfico de pessoas, a adoção de diretivas conjuntas para o retorno de migração irregular, a adoção de acordos regionais para a regularização migratória e o estabelecimento de princípios comuns para a mobilidade inter-regional de pessoas, asilo e refúgio.

Em síntese, a gestão integrada de fronteiras emerge como corolário da livre circulação de pessoas na consolidação de um espaço comunitário em blocos de integração, podendo ser mais ou menos seletiva e defensiva a depender dos interesses que o projeto integracionista visa a promover.

Ademais, a livre circulação de pessoas pode contribuir para fomentar um sentimento de integração e formar uma identidade regional, já que facilita a mobilidade territorial e o contato entre os nacionais dos diversos países participantes do bloco, o que pode acelerar a construção do espaço comum. Como exemplo, frisa-se a facilidade de viagens e intercâmbios estudantis no âmbito europeu, como o Plano de Ação da Comunidade Europeia para a Mobilidade de Estudantes Universitários (ERASMUS), destinado ao apoio e facilitação da mobilidade acadêmica dos estudantes e professores universitários, como parte do Espaço Europeu de Educação Superior, buscando aprimorar a dimensão europeia da educação e fomentar a cooperação entre universidades, além de estimular a mobilidade e o reconhecimento acadêmico na UE, contribuindo para convivência intercultural dos povos.

Neste ponto, é válido destacar a contribuição da livre circulação para identidade regional e para a consolidação de uma cidadania regional. No âmbito da UE, como aponta MAGNETTE (2007, p. 664), do ponto de vista legal, a cidadania definida pelo

direito europeu tem sido usada como uma alavanca para perseguir a generalização da liberdade de circulação de pessoas e ampliar o alcance da proibição das discriminações baseadas na nacionalidade, apesar das controvérsias jurídicas desse conceito que serão expostas no capítulo seguinte. Em todo o caso, segundo a normativa regional, a livre circulação tem sido considerada como um direito fundamental que compõe o estatuto jurídico do cidadão europeu, a ser exercido no bojo do espaço comunitário, representando avanço institucional nesse sentido.

Na esfera de análise do MERCOSUL, por outro lado, apesar de avanços jurídicos importantes, como o Plano de Ação para a Cidadania do MERCOSUL (2010), que coloca a livre circulação enquanto um dos principais direitos que compõem o projeto de cidadania mercosulina, ainda se enfrentam desafios para compor normativas capazes de reconhecer, de modo claro e preciso, um direito dos cidadãos dos Estados Partes de circularem livremente em todo o território enquanto um autêntico direito de cidadania (MOURA, 2014, p. 77), devido à subsistência, em larga medida, de óbices à plena concretização da liberdade de circulação no bloco.

Entretanto, considerando que a cidadania regional estabelece a igualdade entre os cidadãos de cada um dos Estados Partes no espaço integrado, a regulamentação jurídica adequada do direito à livre circulação contribui para reduzir o fator da irregularidade migratória, proporcionando uma passagem mais rápida e segura no interior do bloco regional, a partir da adoção de acordos regionais que abarcam desde o controle integrado de fronteiras até a harmonização dos documentos de viagem válidos para os cidadãos do bloco regional.

Ainda acerca do papel da mobilidade de pessoas na formação do espaço integrado, em particular das migrações internacionais, PATARRA e BAENINGER (2004, p. 2) afirmam que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária, intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva, ensejando ações a nível global, regional e local, uma vez que os deslocamentos populacionais definem e redefinem espaços transnacionais. No mesmo sentido, HEISLER (2001) reforça a constante tensão existente entre a dualidade de fronteiras em processos de integração e a construção do espaço comum, posto que um novo Estado integrante do bloco, que não controla eficazmente suas fronteiras e os fluxos migratórios, pode trazer implicações diretas na ordem pública de todos os outros Estados, considerando a desmobilização dos postos de fronteiras internos, razão pela

qual afirma que a necessidade de gestão da mobilidade de pessoas reforça e acelera a consolidação de um espaço comunitário.

Da mesma forma que a livre circulação, o controle integrado de fronteiras também contribui para formação de espaços comuns nos processos de integração. As práticas de integração nas faixas de fronteiras representam uma estratégia jurídica especialmente utilizada para consolidação do projeto de integração. Nas áreas de fronteiras, observam-se práticas sociais e trocas de fatores produtivos que se estabelecem em face da proximidade física e dos interesses comuns, razão pela qual a fronteira se mostra como um espaço de tensões, de coexistência das diferenças, e de estabelecimento de novas realidades socioculturais, que passam a gerir formas de estimular a consolidação de blocos econômicos (CASTELLO *et al.* 1995, p. 15).

Embora não se possa afirmar que os Estados participantes de projetos de integração tenham perdido todos seus poderes soberanos em relação às suas fronteiras, haja vista que ainda conservam competências para determinar as formas de controle e mantêm suas próprias guardas fronteiriças, como ocorre tanto na UE, quanto no MECOSUL, é certo que a gestão de espaços fronteiriços passa a ser uma matéria que enseja cooperação a nível regional, em maior ou menor grau, em busca da formação do espaço comunitário. SANT'ANNA (2013, p. 1.171) relembra que tem se assistido a um processo de reterritorialização dos Estados, que assinala para uma nova importância das fronteiras, tanto no aspecto de sua regulamentação, leia-se gestão e solução de conflitos fronteiriços, como também para o cercamento dos limites em alguns lugares do mundo, a partir da definição das fronteiras da integração. Nessas fronteiras da integração, surge a necessidade de gestão simétrica entre os membros, de modo que tais bordas geográficas passam a ser objetos de sucessivas normativas regionais visando à consolidação paulatina de um efetivo espaço integrado.

Dentre as normativas regionais que afetam os espaços fronteiriços dos Estados-membros, podem-se mencionar as ações da UE a partir da FRONTEX, consubstanciada no estabelecimento de sistemas integrados de vigilância, no desempenho de ações coordenadas e no destacamento de equipes de intervenção nos países do bloco expostos a um fluxo desproporcional de pessoas, dentre outras medidas que serão pormenorizadas no capítulo subsequente. No âmbito do MERCOSUL, podem-se destacar os pontos de controle integrado de fronteiras, com procedimentos administrativos e operacionais compatíveis e semelhantes em matéria aduaneira e migratória, como ocorre em relação às chamadas áreas de controle integrado de

fronteiras, entendidas como a parte do território do País Sede, incluídas as instalações onde é feito o referido controle integrado, por parte dos funcionários dos países envolvidos no projeto de integração (MERCOSUL, 2016, p. 23). Tendo em consideração as áreas de controle integrado de fronteiras no âmbito mercosulino, cujos procedimentos coordenados de controle são estabelecidos pela Decisão CMC nº 04/00, e suas sucessivas complementações, realça-se, como exemplo, a área de controle integrado de fronteira Argentina-Brasil, a partir das cidades Puerto Iguazú (ARG) /Foz do Iguaçu (BRA), em que se observa o controle integrado de trânsito vicinal e turístico e o controle de cargas e transporte automotor.

Percebe-se, pois, que a gestão de áreas de fronteiras pode representar um mecanismo que leva à consolidação dos espaços comuns e ao aprofundamento do processo de integração como um todo, haja vista que são adotadas normativas conjuntas entre os países membros no sentido de gerir de maneira harmônica e integrada os pontos de fronteiras, seja em um nível avançado de institucionalização a partir de agências especializadas, como ocorre na UE, seja em um nível cooperativo, como ocorre no MERCOSUL. É de se observar, ainda, que as medidas de controle de fronteiras, na seara da integração regional, abarcam questões marcadamente comerciais, como a eliminação dos entraves alfandegários e a adoção de regulamentos aduaneiros comuns, tendo em vista a facilidade no trânsito intrarregional dos fatores de produção. Mas, também, abarcam medidas destinadas à regularização da matéria migratória e de circulação de pessoas, ante a necessidade de gestão comunitária dos fluxos migratórios, seja para favorecer os direitos de mobilidade dos cidadãos do bloco, seja para promover uma agenda comum em face da migração extracomunitária.

Em relação à dualidade de gestão de fronteiras na formação de espaços comuns, é válido destacar que há distinção em relação à formação do referido espaço em face dos diferentes modelos de integração existentes, a depender do grau de aprofundamento normativo e de institucionalidade de cada bloco. Por exemplo, no âmbito da UE, observa-se a desmobilização das fronteiras internas em relação ao espaço Schengen, no intuito de facilitar o livre trânsito de pessoas. Por outro lado, no âmbito do MERCOSUL, não se observa uma completa desmobilização das fronteiras internas, senão uma facilitação dos controles migratórios nas fronteiras internas ao bloco em relação aos nacionais dos Estados Partes, o que implica na subsistência de tais controles, embora se busque conferir um tratamento jurídico favorecido em face dos direitos de mobilidade intrarregional se comparados com a migração inter-regional.

Quando se trata de gestão de fronteiras externas também se verificam diferenças em relação a cada um dos modelos de integração. Enquanto uns estabelecem o controle integrado de fronteiras externas como uma preocupação primordial das instâncias supranacionais para manutenção da integridade e segurança do espaço comum, com a criação de agências especializadas em gerenciar tais controles, como ocorre na UE, gerando práticas de securitização da própria migração, outros modelos regulamentam a matéria de maneira incidental, isto é, como forma de garantir o trânsito favorecido de bens, capitais, serviços e pessoas. Nesses últimos modelos, disciplinam-se aspectos específicos da mobilidade territorial, baseados na intergovernabilidade, como a adoção de procedimentos administrativos integrados para passagem de cidadãos nas fronteiras do bloco e utilização de documentos de viagens comuns, cujo principal exemplo observa-se no MERCOSUL.

Em ambos os casos, porém, resta patente a importância da gestão de fronteiras na necessidade de consolidação do espaço integrado, sobretudo em relação aos direitos de mobilidade territorial dos cidadãos, uma vez que o bloco de integração marca certa atenuação das fronteiras intrarregionais, cuja meta é aumentar a circulação de pessoas e mercadorias entre os países integrados. Conforme destaca SEOANE (2009, p. 39):

Os processos de integração, embora não tendam à completa dissolução das fronteiras, determinam uma diminuição relativa do efeito de fronteira, é um fenômeno inerente ao próprio conceito de integração e um requisito essencial para estimular o comércio, o investimento e o fluxo de fatores, que é seu objetivo. [...] Todo esse processo requer uma visão renovada em muitos aspectos centrais e acessórios. Uma de particular importância refere-se ao status da fronteira e à questão da fronteira em geral. A visão estreitamente nacionalista, que desenvolve uma percepção de "fronteira de separação", não é congruente com a integração, que requer uma visão de "ligação fronteiriça" e que, em seu desenvolvimento, tende ao próprio desaparecimento de fronteiras na região integrada.

Voltando-se para as experiências de integração analisadas na presente dissertação, é possível perceber que a UE ilustra um exemplo de processo de integração no qual a consolidação da livre circulação de pessoas e da gestão integrada de fronteiras condicionou a constituição de um espaço comum. No direito europeu, observam-se normativas que implementaram a liberdade de circulação de pessoas e constituíram um Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), a ser especificamente detalhado no capítulo seguinte. No processo de integração mercosulino, por sua vez, apesar de não se observar um espaço comum nos moldes europeus, constata-se um espaço de livre residência, ou uma área comum de livre residência, com iniciativas normativas tendentes a disciplinar a referida liberdade na região.

No modelo europeu de integração, a consolidação do ELSJ está prevista no artigo 3º, n. 2, do TUE cuja redação é a seguinte:

A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.

O título V do TFUE também traz os domínios de atuação do ELSJ, entre os arts. 67 a 89, disciplinando as áreas de atuação da UE para consolidação do espaço comunitário europeu. O disciplinamento do ELSJ, no âmbito do TFUE, abarca um capítulo específico para cada uma das quatro áreas de atuação na formação do espaço europeu, quais sejam: i) políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração; ii) cooperação judiciária em matéria civil; iii) cooperação judiciária em matéria penal; iv) cooperação policial (PARLAMENTO EUROPEU, 2018, p. 2). Tais áreas demonstram as diretivas específicas a serem adotadas pela União e pelos Estados-membros na construção de um espaço comum e revelam as características que esse espaço deve possuir.

Para fins da presente dissertação, interessa mais especificamente o primeiro domínio, pois tal esfera de atuação abarca diretamente à normatização dos controlos de fronteiras e da mobilidade de pessoas na UE. Por ora, destaca-se que as políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração devem se assentar nos princípios elencados no art. 77 do TFUE, que busca assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas; assegurar o controle de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas; e introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas. Além disso, nos termos do art. 77, n. 2, do TFUE, o bloco europeu deve buscar, por meio da atuação conjunta do Parlamento Europeu e do Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, a conformação de uma política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração; uniformizar as formas de controle a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas; e harmonizar as condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um período de curta duração.

Portanto, percebe-se que a livre circulação de pessoas, com a consolidação de um espaço sem fronteiras interiores, enquanto um direito da cidadania europeia, com a possibilidade de extensão dos direitos de livre circulação por esse espaço em favor de

nacionais de países terceiros por um período de curta duração, bem como a gestão integrada das fronteiras externas, ao lado da adoção gradual de uma política comum de migração e asilo para o bloco, constituem-se como características fundamentais do espaço comunitário europeu. É nesse sentido que PIÇARRA (2010, p. 21) afirma que desde a sua positivação nos Tratados da UE, o ELSJ tornou-se, de algum modo, o motor da construção europeia. Isso porque demandou a criação de um espaço de integração em que, por um lado, garanta a passagem célere de europeus e de pessoas autorizadas a circular, e por outro lado, garanta a segurança das fronteiras externas e o controle dos fluxos migratórios inter-regionais, muito embora ainda permaneçam desafios jurídicos ao bloco, como a securitização das fronteiras, a gestão da imigração não documentada e a abordagem seletiva dos imigrantes.

No que tange à cooperação judiciária, o art. 81 do TFUE determina que o bloco europeu deve desenvolver uma cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça, assente no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais, cuja cooperação inclui a adoção de medidas de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membros. Dentre as medidas de cooperação judiciária civil, que o Parlamento Europeu e o Conselho estão autorizados a adotar, mencionam-se: a simplificação das medidas que geram uma duração excessiva do processo, como por exemplo, a partir da cooperação para obtenção de provas e execução de decisões; a compatibilização das normas aplicáveis nos Estados-membros em relação aos conflitos de leis, como por exemplo, a partir da aproximação entre os DIPr nacionais, ou por meio da unificação das normas de conflitos de leis e dos elementos de conexão; erradicar os obstáculos que impeçam o bom andamento dos processos civis, como por exemplo, a partir da adoção de métodos alternativos de solução de controvérsias; e garantir uma prestação jurisdicional efetiva, isto é, garantir o acesso à justiça por parte de qualquer cidadão europeu ao tribunal doméstico de qualquer outro Estado-membro, como se estivesse litigando em seu próprio território.

Nesse sentido, VIDAL (2010, p. 387) defende que a efetiva cooperação judicial, apta a consolidar o ELSJ, assenta-se em uma espécie de comunitarização do DIPr. Ou seja, garantir que as instâncias europeias sejam competentes para adotar medidas de cooperação judicial em assuntos civis com repercussão transfronteiriça, a partir de situações jurídicas multiconectadas. Além disso, deve-se buscar adotar medidas de cooperação judicial em assuntos civis necessárias para o correto funcionamento do mercado interior, a partir da superação de barreiras jurídico-públicas, quais sejam,

aquelas relativas aos direitos aduaneiros, autorizações de residência, de trabalho e de circulação, bem como garantir a superação das barreiras jurídico-privadas, como aquelas relativas à lei aplicável no espaço regional, designadamente em relação a fatos jurídicos multiconectados, por meio da unificação dos critérios de determinação de competência internacional, dos elementos de conexão, dos critérios de indicação de lei aplicável e de validade extraterritorial das decisões.

Em última instância, nota-se que o ELSJ também envolve os desafios inerentes ao DIPr, senão para adoção de um DIPr uniforme no bloco, a menos para adoção de uma progressiva harmonização das normas de conflito entre os Estados-membros e da efetivação do princípio do mútuo reconhecimento, em respeito à pluralidade normativa e de culturas jurídicas que o DIPr tradicionalmente garante. Tal fato demonstra, ainda, que a integração europeia, em matéria de DIPr, demandou a necessidade de contínua harmonização das normas conflituais entre os membros na conformação do espaço comum ora mencionado.

No que se refere à cooperação penal no ELSJ, o art. 82, do TFUE, também garante o apoio no princípio do mútuo reconhecimento das sentenças e decisões judiciais em matéria penal, e busca a constante aproximação das disposições legislativas dos Estados-membros. Ademais, garante a adoção de padrões mínimos, por meio das instâncias comunitárias, em face de admissibilidade mútua dos meios de prova entre os Estados-membros; dos direitos individuais em processo penal; e dos direitos das vítimas da criminalidade, visando garantir as tradições de justiça penal do bloco e assegurar a coordenação das investigações e ações penais entre os Estados-membros da UE.

Enfim, em relação à cooperação policial, prevista no capítulo V do TFUE, o art. 87 expressamente determina que esta consiste na associação de todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou detecção de infrações penais e das investigações. Ou seja, busca-se promover o intercâmbio de informações, o apoio à formação de pessoal e a disseminação de técnicas comuns de investigação. Essas técnicas são importantes para o combate à criminalidade transfronteiriça no espaço comum, que potencialmente afeta a todos os Estados-membros, e conta com intensa participação de agências especializadas como a Agência Europeia para Reforço da Cooperação Policial (EUROPOL), a Academia Europeia de Polícia (CEPOL), dentre outras.

Em linhas gerais, como ensinam CARAVACA e GONZÁLEZ (2010, p. 56) o espaço comum no âmbito da UE conforma um verdadeiro Espaço Judicial Europeu, em que se garanta o exercício das liberdades comunitárias aos cidadãos, como circulação, residência, trabalho, e também a segurança e a integridade do espaço, ao lado de liberdades privadas, construindo uma área em que os tribunais dos Estados-membros atuem de forma a facilitar o acesso à justiça aos cidadãos, em cooperação judiciária penal e processual civil com os tribunais dos demais membros, enquanto as autoridades policiais atuem de forma conjunta e integrada.

No âmbito do MERCOSUL, ainda não se observa um espaço comunitário nos moldes observados na UE, isto é, com completa abolição das fronteiras internas, gestão comunitária das fronteiras externas, adoção de uma política comum em matéria de visto e de asilo, e intensa cooperação em matéria processual civil, penal e policial. A explicação pode residir no fato de que, no contexto mercosulino, ainda permanecem óbices à plena concretização da livre circulação de pessoas enquanto um direito da cidadania regional, com a criação de um espaço integrado, e das lacunas normativas existentes em face da harmonização das políticas regionais para as migrações extra bloco. Além disso, a própria predominância do caráter intergovernamental demanda maior cuidado na incorporação normativa das disposições regionais em direção à consolidação de espaços comuns.

No entanto, importantes acordos já têm sido formulados no sentido de constituir paulatinamente um espaço integrado também no MERCOSUL. Ademais, vale mencionar que as CIDIPs, no âmbito da integração latino-americana como um todo, representam importantes iniciativas regionais na tentativa de disciplinamento do DIPr, em matérias como obtenção de provas, reconhecimento de decisões estrangeiras, sequestro internacional de crianças, contratos internacionais, dentre outros temas de direito privado, revelando significativo nível de normatização regional dessas matérias.

Dentre os acordos mercosulinos que tratam especificamente de aspectos relativos à construção de um espaço integrado, destacam-se os já mencionados acordos de Recife, que positivaram o disciplinamento do controle integrado de fronteiras entre os Estados Partes da região, buscando definir áreas de controle integrado e procedimentos coordenados em matéria migratória e alfandegária. As referidas disposições facilitam a delimitação de uma área integrada no MERCOSUL e inovam na consolidação de uma área comum, tendo em vista que delimita um espaço objeto de normativas regionais,

baseadas no compromisso dos Estados em adotarem os procedimentos previstos pelo bloco em face das suas autoridades aduaneiras e migratórias.

Ademais, os acordos sobre migração e residência firmados no âmbito do MERCOSUL, através da XXIII Reunião do Conselho Mercado Comum de 2002, representam outro importante avanço normativo nos direitos de mobilidade territorial, igualmente contribuindo para a gradual consolidação de um espaço comum. Os referidos acordos inovam na ordem jurídica regional na medida em que, dentre os direitos estabelecidos, asseguram a regularização migratória e as facilitações com relação a não exigência de vistos e à aceitação de documentos de identidade para deslocamentos entre os signatários. Embora se mantenham os controles migratórios internos, os acordos passaram a dispor sobre o direito de se estabelecer e residir em qualquer outro país do bloco, além do Chile e da Bolívia, em condições mais simplificadas que nacionais de Estados terceiros e em igualdade de direitos em relação aos nacionais do Estado de acolhida (CASTRO, 2012, p. 146).

Desse modo, se os acordos de migração e residência não criaram um efetivo espaço de circulação de pessoas, garantindo plenamente esse direito a todos os cidadãos dos Estados Partes, pois ainda permanecem controles internos, ao menos asseguraram um efetivo direito de residência, com base na comprovação da nacionalidade de um dos signatários e mediante o preenchimento de requisitos. Por essa razão, afirma-se que os acordos em questão criaram um efetivo espaço de livre residência no contexto mercosulino (AGUIRRE; MERA; NEJAMKIS, 2010, p. 65), o que mais uma vez demonstra a intenção do bloco em consolidar um espaço integrado, com direitos de mobilidade facilitados para seus cidadãos, dando um passo considerável nesse sentido.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que a efetiva consolidação de espaços comuns no bloco de integração demanda o enfrentamento de desafios relativos à criação de uma área de livre circulação de pessoas, com a generalização desse direito aos cidadãos; a cooperação técnica e operacional nas fronteiras, com o incremento do nível de confiança entre os Estados e de suas capacidades econômicas de gerenciamento, conforme apontam LAUREANO e RENTO (2013, p. 146), bem como a adoção de diretivas harmonizadas em matéria de mobilidade de pessoas entre os países do bloco.

A presente seção buscou demonstrar que a livre circulação de pessoas e a gestão integrada de fronteiras podem ser utilizadas como estratégias jurídicas dos blocos de integração como forma de acelerar a construção desses espaços, como exemplo do ELSJ, no contexto europeu, e da área de livre residência, no âmbito do MERCOSUL. A

partir da referida área integrada, em última instância, pode-se assegurar, com mais efetividade, o livre trânsito de bens, serviços, capitais e pessoas, enquanto liberdades comunitárias a serem efetivadas no mercado comum, ao passo em que garanta uma passagem fronteiriça adequada para os cidadãos do bloco e um tratamento jurídico equitativo e harmônico em relação à migração extra bloco, sobretudo diante do fenômeno da dualidade de fronteiras, que tende a se abrir aos nacionais dos países membros, ao mesmo tempo em que é reforçada externamente.

Após abordar os fundamentos jurídicos gerais da integração regional, no capítulo inaugural, e as possibilidades de regulamentação normativa das fronteiras e da mobilidade de pessoas no contexto da integração regional, no presente capítulo, a pesquisa se volta, doravante, a discutir os resultados obtidos das experiências concretas de integração analisadas, quais sejam, UE e MERCOSUL, respectivamente nos capítulos 4 e 5 desta dissertação, seguindo a proposta de abordagem dedutiva e sob uma perspectiva de análise crítica. Por essa razão, no capítulo seguinte, aborda-se especificamente o processo de integração europeu a partir do direito comunitário, com especial enfoque na evolução normativa do bloco em matéria de gestão de fronteiras e livre circulação de pessoas, pormenorizando a matéria presente em seus tratados constitutivos. A partir de uma perspectiva crítica, lança-se luz sobre a atuação da FRONTEX, enquanto principal agência europeia no controle de fronteiras, destacando seus impactos para a mobilidade de pessoas no bloco e apontando os desafios jurídicos que subsistem no modelo europeu em relação aos domínios apresentados.

4. A EXPERIÊNCIA EUROPEIA DE INTEGRAÇÃO: A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DA CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E DA GESTÃO DE FRONTEIRAS NA UNIÃO EUROPEIA

4.1 O processo de integração europeu

A presente seção tem por objetivo abordar, especificamente, o projeto de integração europeu em matéria de gestão de fronteiras e livre circulação de pessoas. Para tanto, analisa-se a evolução normativa da mobilidade de pessoas no direito europeu originário e derivado, ressaltando-se os principais aspectos da liberdade de circulação e do controle de fronteiras nos tratados constitutivos e nas regulamentações comunitárias da UE. A partir das abordagens deste capítulo, será possível tecer considerações a respeito da regulamentação jurídica das fronteiras em um modelo comunitário, discutindo-se os papéis desempenhados pelos Estados-membros e pelas instâncias supranacionais e suas agências nos domínios estudados, em especial da FRONTEX, e os impactos dessa agência para os direitos de mobilidade dos cidadãos europeus e para os imigrantes extracomunitários.

A UE, como se conhece atualmente, representa o modelo de integração mais avançado que se tem notícia, no sentido de que completou as etapas propostas pela Teoria Clássica da Integração. Por essa razão, o bloco europeu já apresenta um mecanismo decisório e legislativo comum em relação aos Estados-membros, em matérias como política agrícola, concorrencial, monetária e fiscal, e vem buscando evoluir em uma política comum em matéria de imigração, asilo e controle de fronteiras, a fim de garantir uma gestão equitativa dos limites externos do bloco e um tratamento equilibrado em relação às migrações, aspectos tradicionais da soberania nacional, que passam a entrar na pauta comunitária.

O modelo europeu de integração comporta um elevado grau de institucionalidade, pois conseguiu concluir o mercado comum, com a liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. Além disso, o bloco adotou uma união monetária, com a circulação do euro desde 2002, e com o Banco Central Europeu controlando as políticas financeiras; adotou uma cidadania regional, com direitos e deveres a serem exercidos no espaço comum; e implementou uma estrutura jurídica e institucional particular, que garante a aplicabilidade direta do direito europeu e a prevalência da ordem comunitária em caso de conflito com a ordem interna, de modo que a atuação da Comissão Europeia, do Conselho da UE, do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e do

TJUE se harmoniza no sentido de garantir a plena aplicabilidade das resoluções, comunicações e diretivas europeias no âmbito do espaço comum.

Graças ao seu nível de institucionalidade, o bloco ainda representa uma unidade relativamente sólida, apesar da desagregação do Reino Unido, exercendo influência em termos de integração regional em outros fenômenos integrativos do mundo, inclusive no MERCOSUL. Não para que estes outros modelos promovam uma mera cópia legislativa e institucional do bloco europeu, mas para que estejam atentos às conquistas e aos desafios enfrentados por aquele modelo de integração, que oferece valiosas lições, sobretudo em termos de livre circulação e controle de fronteiras.

Em linhas gerais, a experiência de integração europeia, que tem na UE seu grau máximo de institucionalização, nasceu como uma forma de incentivar a cooperação econômica. Parte-se do pressuposto de que se os países desenvolvessem relações comerciais entre si, tornar-se-iam economicamente dependentes uns dos outros, reduzindo, assim, os riscos de conflitos, e criando um mercado de interdependência (DEL'OLMO e ROTTA, 2016, p. 103), o que implicaria na adoção de estratégias conjuntas, a partir de um projeto político de paz duradoura entre os membros.

Apesar do nível de integração alcançado pela UE, composta por Estados-membros de soberanias maduras e dispostos a transferirem competências soberanas às instituições supranacionais, tal processo não se deu de forma repentina. Ao contrário, foi fruto de um longo percurso de integração, impulsionado no final da Segunda Guerra Mundial, e ainda em curso, sujeito a avanços e retrocessos. Por essa razão, a UE não está isenta de críticas, visto que muitas questões ainda estão inconclusas e em transformação, tais como: a participação democrática no bloco; a participação dos Estados-membros nas decisões comunitárias; o desenvolvimento da política migratória comum, com especial enfoque na administração das fronteiras externas e na gestão do vultoso fluxo de pessoas que chega ao continente; e, fundamentalmente, o constante embate entre as práticas securitizadoras, que encaram a mobilidade humana como uma questão de segurança, e os compromissos humanitários assumidos pelos Estados.

Cabe destacar, ainda, que na presente dissertação não se objetiva promover uma incursão histórica nas origens remotas da integração dos povos europeus, que poderia remeter ao Cristianismo medieval, ou mesmo à Antiguidade, na noção de unidade espiritual e cultural, concomitante ou não às tentativas de união política dos povos que habitavam o território europeu, passando pelas teses kantianas de paz perpétua no século XVII, e pela *Zollverein* dos principados alemães, já século XIX (CARVALHO,

2002, p. 63). Nesta investigação, recorta-se o lapso temporal da integração europeia a partir de suas origens recentes, isto é, no contexto pós-Segunda Guerra, em que as normativas afeitas à livre circulação e à gestão de fronteiras tornaram-se mais efetivas.

No que tange à evolução do processo europeu de integração, observa-se que, após duas Grandes Guerras, a Europa encontrava-se desorganizada do ponto de vista político, econômico e territorial, tendo em vista que foi o palco do conflito. Com a emergência das potências soviética e americana, a forma encontrada pela Europa para fazer frente à nova ordem global emergente parecia ser através da superação das divergências políticas e culturais, buscando “reconstruir uma Europa que haveria de afirmar-se com uma voz e rosto comum” (RAMOS, 1994, p. 11). Inicialmente, haveria de se buscar uma reconstrução econômica, a partir da adesão aos planos norte-americanos de reestruturação. Após o que, tornava-se necessário a adoção de um modelo mais ousado, que não o da mera cooperação entre os Estados, construindo um modelo de efetiva integração regional, com a criação paulatina de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, e com a formação de uma identidade e cidadania comuns.

A partir desse contexto, entende-se que a origem recente do processo de integração europeu principiou com os países do BENELUX, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, cujo Tratado Constitutivo foi assinado em 1944, objetivando formar, inicialmente, uma união aduaneira entre esses três países, ao mesmo tempo em que buscava paulatinamente garantir o direito de livre comércio e mobilidade de cidadãos entre os países-membros, nos termos do art. 2º do Tratado da União Econômica BENELUX, que previa que “os nacionais de cada Alta Parte Contratante podem livremente entrar e sair do território de qualquer outra Parte Contratante”, a partir da coordenação das políticas econômicas, financeiras e sociais entre os membros, bem como da adoção de uma política conjunta em relação a países terceiros. A contribuição do BENELUX para a integração europeia reside no fato de que este serviu como um projeto-piloto para a criação das Comunidades Econômicas e tratados posteriores.

Na sequência, foi assinado o Tratado de Paris, em 1951, que objetivava a criação de uma entidade europeia com o perfil de autoridade comum, capaz de coordenar a produção de carvão e aço entre os signatários do acordo, quais sejam, França, Alemanha, Itália e os países do BENELUX. Estava, portanto, criada a CECA, que pretendia liberalizar a circulação do carvão e do aço, assim como reaquecer as economias nacionais a partir do acesso às fontes de produção no contexto pós-Guerra.

Do ponto de vista institucional, a CECA representou um passo importante no processo europeu de integração, já que consistia em uma entidade dotada de personalidade jurídica própria, que apresentava instituições de direito comunitário e feições de supranacionalidade. Dentre suas instâncias, observa-se a Alta Autoridade, instituição supranacional incumbida da vigilância do mercado, prezando pela consecução dos objetivos comuns dos acordos entre os países signatários, podendo formular recomendações, tomar decisões e emitir pareceres. Além da Alta Autoridade, contava com uma Assembleia Parlamentar, representativa dos Estados integrantes do bloco; um Conselho de Ministros, encarregado de harmonizar as decisões da Alta Autoridade com as políticas econômicas de cada membro; e até com um Tribunal de Justiça, responsável pela resolução dos conflitos decorrentes da interpretação e aplicação das regras do bloco em face dos respectivos ordenamentos pátrios dos Estados-membros. O Tratado CECA, como ensina POZZOLI (2003, p. 65), evidencia não só a primeira e efetiva renúncia “ao princípio da soberania nacional, que até então havia frustrado toda a iniciativa de caráter federalista, como também comporta o nascimento de um direito com uma nova dimensão, qual seja, a comunitária”.

Em termos de livre circulação, o Tratado de Paris de 1951, constitutivo da CECA, que objetivava formar um mercado comum entre os membros, disciplinava expressamente, em seu art. 69, que os Estados-membros se comprometeriam a eliminar quaisquer restrições em razão da nacionalidade quanto ao emprego nas indústrias do carvão e do aço de trabalhadores nacionais de quaisquer outros Estados-membros, de qualificação comprovada, sem prejuízos de eventuais limitações fundadas na saúde e na ordem pública interna. Além disso, proibiam-se discriminações salariais e nas condições de trabalho relativamente aos trabalhadores nacionais e aos trabalhadores imigrantes. Portanto, a livre circulação estava associada a uma condição laboral, qualificada no setor da indústria do carvão e aço.

Em todo caso, pode-se afirmar que uma das principais contribuições da CECA para a integração europeia reside na formação de uma estrutura institucional complexa em termos de organização regional, com notas de supranacionalidade e normas específicas destinadas à livre circulação de trabalhadores possivelmente inspiradoras dos tratados sucessivos.

Na sequência do Tratado instituidor da CECA, os mesmos países signatários daquele acordo decidiram por ampliar seus vínculos de integração, devido ao relativo êxito econômico obtido, culminando com a assinatura do Tratado de Roma, em 1957. O

referido Tratado pretendia aprofundar a integração na área econômica e de energia nuclear, o que levou a assinatura dos dois tratados que compõem o seu quadro normativo, são eles: o Tratado da CEE e o Tratado EURATOM, que entraram em vigor em 1958, contando com instituições intergovernamentais e supranacionais.

Em relação ao Tratado da Comunidade Econômica Europeia, observa-se que este tinha como principal objetivo expandir economicamente o bloco através da integração regional, além de lançar as bases institucionais para a união política. Nesse sentido, observa-se que o Tratado da CEE pautou-se pela implementação de políticas comuns aos países da Comunidade, mormente nas áreas da agricultura, comércio e transporte, matérias tradicionalmente afeitas à soberania nacional. Firmou, ainda, uma tarifa externa comum em relação às relações comerciais com países terceiros, de modo a alcançar a fase da União Aduaneira entre os membros da CEE e progressivamente concluir um mercado comum, assentado nas liberdades típicas dessa etapa.

A partir da evolução normativa da CEE, é possível notar que a primeira parte do tratado elenca os princípios da Comunidade através do mercado comum, da união aduaneira e das políticas comuns; a segunda parte diz respeito aos fundamentos da CEE e da circulação; a terceira, refere-se às políticas comuns e compreende regras relativas à política econômica, à política social e ao Banco Europeu de Investimento; enquanto a quarta parte é consagrada à associação dos países e territórios ultramarinos; e a quinta parte refere-se às instituições da Comunidade, seguindo-se das disposições gerais e finais. Daí se percebe que o Tratado CEE estabeleceu uma estrutura normativa avançada para a integração europeia, delimitando o quadro da ação legislativa das instituições comunitárias, ao reforçar a ideia de um futuro comum para os países do bloco (NOVAK, 2018, p. 3), a partir de uma reconciliação franco-alemã pós-guerra.

No que tange à EURATOM, inicialmente composta pelos seis constituintes da CECA, percebe-se que aquela tem como principal objetivo fomentar especificamente o investimento em energia nuclear, a partir de uma estratégia comunitária de enfrentamento da crise de energia observada no continente. Em outras palavras, o Tratado pretendia coordenar o fornecimento de materiais e os programas de pesquisa já em curso nos Estados-membros, na perspectiva da utilização pacífica da energia nuclear, embora sem integrar a estrutura do bloco, mantendo personalidade jurídica distinta da própria União. Sobre a circulação de pessoas, o art. 2º do Tratado EURATOM, faz menção expressa à “liberdade de emprego de especialistas dentro da

Comunidade”, mais uma vez, com a livre circulação em uma perspectiva setorial e de caráter laboral.

Cabe mencionar que, em abril de 1965, o Tratado de Fusão criou as Comunidades Europeias através da unificação da CECA, da EURATOM e da CEE, de modo que, já em 1967, todas as instituições da CECA foram reunidas na CEE, que ficou conhecida como as Comunidades Econômicas ou a Europa das Comunidades. Sobre o alcance da livre circulação nesse período, interessante notar que os tratados constitutivos das três comunidades tiveram por escopo criar entre os Estados-membros um mercado comum, seja de dimensão setorial, nos casos da CECA e da EURATOM, seja de dimensão geral, no caso da CEE, a partir de uma livre circulação que presumisse a abolição de discriminação em razão da nacionalidade entre os trabalhadores dos Estados-membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e as demais condições de trabalho (PEREIRA, 2012, p. 39).

A partir dos êxitos econômicos e institucionais, as Comunidades Europeias passaram por sucessivos alargamentos ao longo dos anos subsequentes, entendido como um processo de expansão da integração europeia através da adesão de novos Estados-membros. Como exemplo, menciona-se o primeiro alargamento, em 1973, com o ingresso da Dinamarca, Reino Unido e Irlanda; o segundo alargamento em 1981, com o ingresso da Grécia; e o terceiro alargamento, em 1986, com o ingresso de Portugal e Espanha. A referida ampliação do espaço econômico, por sua vez, trazia a necessidade crescente de gerenciar as liberdades do mercado comum e de controle eficaz das fronteiras no âmbito dos países do bloco.

Neste ponto, emerge a importância dos acordos de Schengen de 1985, que representaram uma primeira preocupação europeia de normatizar a livre circulação de pessoas e a gestão de fronteiras na região, a partir da supressão gradual dos postos de controle internos de fronteiras entre os signatários e do deslocamento dos controles para as fronteiras externas. As disposições específicas de Schengen serão tratadas na seção seguinte, dada a sua relevância para a pesquisa. Por ora, é importante ressaltar que a liberdade de circulação foi reforçada pelo espaço Schengen, sem fronteiras interiores, com base num conjunto de regras, o acervo de Schengen, que possibilita aos cidadãos europeus a passagem livre pelas fronteiras internas (HELLMAN; MOLINA, 2015, p. 32). Por conseguinte, a eliminação dos controles nas fronteiras internas, principal objetivo do regulamento de Schengen, significa que os beneficiários da livre circulação

não precisavam mostrar os seus passaportes quando viajavam no espaço Schengen, quase como uma espécie de deslocamento doméstico.

O acervo Schengen, por seu turno, é composto por dois acordos: o Acordo de Schengen propriamente dito, de 14 de junho de 1985, e a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, que foi assinada em 19 de junho de 1990 e que entrou em vigor em 26 de março de 1995. O primeiro acordo foi firmado entre os cinco países fundadores, França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, em uma base intergovernamental, que acordaram em suprimir os controles nas suas fronteiras comuns, visando criar um território sem fronteiras internas. Paulatinamente, o espaço Schengen alargou-se, passando a incluir mais Estados-membros da UE, e outros não membros, o que demonstra que, juridicamente, o espaço Schengen não se confundia inicialmente com a Comunidade Europeia. Trata-se de acordos diferentes, embora ambos envolvendo países europeus, de modo que, somente em 1997, com o Tratado de Amsterdam, o acordo e a convenção de Schengen passaram a fazer parte efetivamente do quadro jurídico da UE.

O mérito do acervo Schengen foi instrumentalizar a liberdade de circulação entre os signatários, a partir da abolição dos controles internos, da harmonização da política de vistos, do estabelecimento de controles eficazes nas fronteiras externas, do reforço da cooperação entre as suas administrações e serviços de Polícia, Alfândegas e Justiça, e a criação de um Sistema de Informação. Como aponta BERTOZZI (2008, p. 5), o resultado de Schengen foi promover uma nova comunidade transfronteiriça regida por um conjunto de regras comuns para a realização de controles apenas nas suas fronteiras externas. Do lado operacional, esta nova comunidade conseguiu assegurar uma maior cooperação nas fronteiras externas e, assim, aumentar a eficácia das medidas comuns, facilitando a livre circulação de pessoas e assegurando, simultaneamente, um grau elevado de segurança, através de uma cooperação mais estreita entre polícia, alfândega e funcionários consulares.

No mesmo período, destaca-se o Ato Único Europeu, assinado em Luxemburgo, em 1986, que alterou o tratado da CEE e buscou intensificar o modelo de integração até então vigente. Isso porque o bloco já havia completado a fase de união aduaneira, porém, necessitava implementar um efetivo mercado comum. Destaca-se que, no ordenamento jurídico europeu, a união aduaneira já estava prevista desde o Tratado da Comunidade Europeia (TCE), proveniente da versão consolidada dos Tratados originais, especificamente no art. 23, que expressamente preceitua que a “comunidade

se assenta numa união aduaneira que abrange a totalidade do comércio de mercadorias e implica a proibição, entre os Estados-Membros, de direitos aduaneiros de importação e de exportação e de quaisquer encargos de efeito equivalente”, bem como a adoção de uma pauta aduaneira comum nas suas relações com países terceiros, dispositivo atualmente replicado no art. 28 do TFUE, que passou a designar o TCE após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2007).

Por essa razão, visando avançar no mercado comum, o Ato Único Europeu precisou modificar o funcionamento das instituições europeias, a partir das alterações das regras do processo decisório, modificando a exigência de aprovação por unanimidade no Conselho, tudo isso no intuito de ampliar as competências comunitárias, notadamente em relação ao desenvolvimento do bloco, à diminuição das disparidades regionais, ao meio ambiente e à política externa comum. A partir do Ato Único, a Europa passa a sinalizar o sentimento que estava se descortinando: a expansão das políticas comunitárias não apenas no âmbito econômico, mas também às demais esferas do bloco, acelerando a integração regional em matéria de livre circulação, imigração e controle das fronteiras externas. Nas palavras de HERZ e HOFFMAN (2004, p. 12), o Ato Único Europeu representa a passagem do modelo da integração econômica negativa, pautada pela mera liberalização, para a integração positiva, com a respectiva harmonização das legislações nacionais e a formulação das políticas comuns sobre vários aspectos e não apenas o meramente econômico.

Dentre as principais inovações normativas em termos de livre circulação e gestão de fronteiras no Ato Único, destaca-se o Livro Branco, de 1985, sobre o mercado interno. O documento propunha medidas legislativas necessárias para a realização do mercado interno, a partir da eliminação das fronteiras técnicas e físicas, que se colocavam à livre circulação das mercadorias e dos cidadãos. Simultaneamente, isentava de impostos as mercadorias em trânsito que tivessem sido adquiridas em outros Estados-membros. Daí se afirmar que o mercado único europeu caracterizou-se pela supressão de barreiras técnicas; assim como das barreiras físicas, com a ausência de controles fronteiriços internos; e também da supressão de barreiras fiscais.

Na sequência, observa-se o Tratado de Maastricht, de 1992, que efetivamente fundou a UE. O grande mérito normativo do Tratado foi avançar no processo de integração, que não estava mais ocorrendo apenas na esfera econômica, mas também na área social, cultural e política (BOHLKE, 2002, p. 23). O Tratado lançou as bases para criação da união econômica e monetária do bloco, consolidou a política externa e de

segurança comum, e comunitarizou competências legislativas em diversas esferas da sociedade. Como exemplo, destaca-se a ação do Comitê Econômico e Social e do Comitê das Regiões, que exercem funções consultivas, além da instituição do Sistema Europeu de Bancos Centrais e o Banco Central Europeu, bem como a atuação do Banco Europeu de Investimento e do Fundo Europeu de Investimento, rumo à consolidação da união monetária. Do ponto de vista institucional, por conseguinte, nota-se que a UE funciona com um quadro complexo e de instâncias supranacionais, como o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o TJUE e o Tribunal de Contas.

Do ponto de vista jurídico, o Tratado de Maastricht inovou ao fundar a UE sob a base de três pilares: Comunidades Europeias; Política Externa e de Segurança Comum; e cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos. O primeiro pilar fundava-se no método comunitário, baseado no Direito Comunitário de caráter supranacional, com as características apresentadas no capítulo inicial desta dissertação, de modo que se apresentavam propostas pela Comissão Europeia, seguida pela aprovação do Conselho e Parlamento Europeu, com a ulterior vigilância por meio do Tribunal Europeu. O método jurídico aplicado era o comunitário, no sentido de que os Estados-membros exerciam suas soberanias de forma conjunta, através das instituições supranacionais referidas, produzindo normas de eficácia imediata.

O segundo pilar, assim como o terceiro, fundava-se no método intergovernamental, a partir da cooperação mútua e solidariedade entre os membros no sentido de adotar uma política externa e de segurança comum. Os Estados-membros deviam apoiar esta política ativamente e sem reservas, com objetivo de salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União (NOVAK, 2018, p. 2). Finalmente, o terceiro pilar, igualmente baseado no método intergovernamental, ocupava-se de desenvolver uma ação comum entre os membros, a fim de proporcionar aos cidadãos um elevado nível de proteção num espaço de liberdade, segurança e justiça, sobretudo com o estabelecimento de regras relativas à passagem das fronteiras externas da UE e reforço dos controles; luta contra o terrorismo, a criminalidade transfronteiriça e o tráfico de drogas; cooperação judiciária em matéria penal e civil; criação de um serviço europeu de polícia; luta contra a imigração irregular; e adoção de uma política de asilo comum.

Nota-se, portanto, que Maastricht passou a considerar questões de interesse comum dos Estados-membros várias matérias afeitas à circulação de pessoas e à gestão de fronteiras. Dentre as quais: a política de imigração, expressamente prevista em seu

item K1, n. III; o combate à imigração, permanência e trabalho irregulares de nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros, previsto no item K1, III, c do Tratado; a harmonização das condições de residência de nacionais de países terceiros nos territórios dos Estados-membros, incluindo o direito de reagrupamento familiar e o acesso ao emprego; e a necessidade de gestão integrada de fronteiras, embora ainda não sobre a base jurídica do direito comunitário, dada a complexidade de tais questões conexas à ideia de soberania nacional. Nos termos do Tratado de Maastricht, cada Estado-membro, nos domínios apresentados, em que prevalecia o método de decisão intergovernamental, deveria informar-se e consultar-se mutuamente no âmbito do Conselho, de modo a coordenar a sua ação com os demais.

Em termos de livre circulação e de gestão de fronteiras, a contribuição do Tratado de Maastricht foi inserir questões conexas ao fenômeno da mobilidade de pessoas, como a imigração, a residência de nacionais de países terceiros e os procedimentos de controles fronteiriços enquanto assuntos de interesse comum do bloco comunitário, com a participação conjunta dos Estados-membros e das instituições supranacionais na formulação das regras. Ademais, o Tratado incluiu a noção de cidadania da UE, atribuindo direitos e deveres aos nacionais dos países membros a serem exercidos no espaço comum, como circulação e residência, capacidade de eleger e ser eleito representante no Parlamento, direito de petição ao Parlamento Europeu, recurso ao Provedor de Justiça, e proteção diplomática e consular em qualquer Estado-membro.

Sob o aporte jurídico, ao dispor que “é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro”, o Tratado tornou a cidadania e a nacionalidade juridicamente co-implicadas, no sentido de que o dado sociológico da nacionalidade tornou-se pressuposto, ou seja, suporte fático de incidência e aplicabilidade de preceituação normativa na órbita de validade pessoal das normas sobre cidadania europeia, como um estatuto jurídico que não suprime, substitui ou prejudica a cidadania nacional (DAL PRÁ, MENDES, MIOTO, 2007, p. 168).

Com o êxito do processo de integração, que caminhava a passos largos no sentido de estreitar as relações comerciais entre os membros, mas também de aprimorar as liberdades comunitárias dos seus cidadãos, o bloco europeu passa por seu quarto alargamento, em 1995. Nessa ampliação, acresceram-se Áustria, Finlândia e Suécia, aumentando o espaço comunitário e os desafios de efetivação da área de livre trânsito.

O Tratado de Amsterdam, de 1997, por seu turno, buscou alargar as competências institucionais da UE, possibilitando que os Estados-membros estreitassem as relações

entre si, através da chamada cooperação reforçada, que permite que um número limitado de Estados-membros possa reforçar entre eles a cooperação em um domínio específico, mesmo que o restante dos Estados-membros não possa ou não deseje juntar-se de imediato. Além disso, o Tratado de Amsterdam insistiu, também, na integração com o espaço Schengen, incorporando disposições no Tratado da Comunidade Europeia e no TUE. A partir da inserção do acervo Schengen no quadro normativo da UE, tornou-se possível que os Estados-membros que desejem atingir níveis mais elevados de compromissos regionais possam fazê-lo sem prejuízo daqueles que desejem manter um nível de integração inferior (GARCÍA; MATEI, 2016, p. 190).

Além de incorporar os acordos de Schengen, com vistas a garantir a livre circulação de pessoas no espaço europeu, o Tratado em questão buscou transportar para o primeiro pilar, o do método comunitário, as normas do terceiro pilar, relativas a vistos, asilo, imigração e outras políticas afeitas à livre circulação de pessoas, o que contribuiu para a inserção da mobilidade humana na pauta comunitária do bloco.

Nesse sentido, ORDOÑEZ (2003, p. 450) aponta que o Tratado buscou adotar princípios mais elevados do que unicamente a integração econômica, sobretudo através da construção de um espaço comum na UE. Isto é, um espaço sem fronteiras interiores, com intensa cooperação em matéria penal, civil, processual e policial. Por conseguinte, o Tratado de Amsterdam, ao inserir o Título III-A, referente a “visto, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas”, no âmbito do TCE, colocando como objetivo da UE a adoção progressiva de um espaço de liberdade, segurança e justiça, contribuiu para comunitarizar competências em matéria de mobilidade de pessoas e controle de fronteiras.

Como exemplo, menciona-se o art. 73-I, inserido pelo Tratado, que determina a adoção de medidas destinadas a assegurar a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas de acompanhamento em matéria de controle na fronteira externa, asilo e imigração, bem como medidas destinadas a prevenir e combater a criminalidade. Frisa-se, ainda, o art. 73, que assegura a implementação progressiva de medidas relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-membros, com regras uniformes em relação às condições da circulação de nacionais de países terceiros.

O Tratado de Nice, por sua vez, assinado em 2001, alterou a composição e funcionamento do Conselho da União Europeia, da Comissão e do Parlamento, além de fortalecer a ideia de cooperação reforçada, sobretudo após os sucessivos alargamentos do bloco. A partir dessas alterações, o Tratado de Nice abriu caminho para a reforma

institucional necessária ao alargamento da UE aos países candidatos do leste e do sul do Continente (BOHLKE, 2002, p. 90). Dentre as principais alterações, destacam-se a limitação da dimensão e composição da Comissão Europeia, a extensão da votação por maioria qualificada, e uma nova ponderação de votos no Conselho.

Após o Tratado de Nice, a UE passou por um considerável alargamento, com o ingresso de dez novos membros, em 2004, a saber: Chipre, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslovênia e Eslováquia. A ampliação para o leste representou, a um só tempo, o alargamento do ELSJ e a adoção do acervo de Schengen. Isso significa que os novos membros precisariam se comprometer a adotar os mecanismos comunitários de gestão eficaz de suas fronteiras externas, ao mesmo tempo em que precisariam assegurar o livre trânsito dos cidadãos europeus. No mesmo sentido, os nacionais daqueles países membros, doravante, seriam considerados cidadãos europeus, passando a gozar das liberdades comunitárias, inclusive laborais, previdenciárias e de residência, em igualdade de condições com os antigos membros.

Concomitantemente, como aponta RASPOTINIK (2012, p. 14), o bloco precisa lidar com o temor que os Estados-membros antigos da UE possuíam de que o alargamento do bloco ameaçasse as economias nacionais com o aumento da disputa por empregos nacionais, das taxas e dos custos no bem-estar social nacional, assim como insuflasse os mercados laborativos de novos imigrantes.

Ao tentar lidar com o desafio do alargamento do bloco europeu, surgem agências de inteligência específicas para tratar da gestão das fronteiras e do controle do fluxo de pessoas no bloco, como a FRONTEX, agência responsável pela facilitação da implementação das ações comunitárias no âmbito das fronteiras externas dos Estados-membros e da imigração extracomunitária. Para DUARTE (2012, p. 23), objetivando lidar com os novos espaços da política comum e com os desafios do alargamento do bloco europeu para o leste, “a UE optou por criar novas instituições, multiplicando os atores que lidam rotineiramente com o fenômeno da imigração, por meio de agências semi-independentes, tradicionalmente associadas ao pilar da Justiça e Assuntos Internos”, adequadas para lidar com a transição do método intergovernamental para o método comunitário de tomada de decisões. De modo que agências como FRONTEX, Euro-LISA e EUROPOL parecem integrar esse contínuo de segurança associada à mobilidade territorial humana, sobretudo em relação às migrações extrarregionais.

Na sequência, tem-se o Tratado de Lisboa, assinado em dezembro de 2007, que aboliu a estrutura em pilares da UE, consagrando-se como um tratado reformador que

reafirmou o direito à liberdade de circulação, que também está incluído nas disposições gerais relativas ao ELSJ. Por conseguinte, conforme afirma KOCHENOV (2010, p. 19) a livre circulação se consolida como um direito pleno e autônomo também para os cidadãos economicamente inativos. O Tratado de Lisboa, por sua vez, comunitarizou as competências no âmbito da circulação de pessoas. Ao suprimir o terceiro pilar, que se assentava na cooperação intergovernamental, o referido tratado generalizou o método comunitário no ELSJ, de modo que os textos legislativos são adotados segundo o processo legislativo ordinário, descrito no art. 294 do TFUE.

Ainda em 2007, o bloco passou por mais um alargamento, com a adesão da Bulgária e Romênia. Finalmente, em 2013, ingressou na UE a Croácia, conformando a atual conjuntura do bloco, com 28 Estados-membros e com a estrutura supranacional que se conhece, composta pelo Conselho Europeu, que define as orientações políticas gerais da UE, mas não tem poderes para adotar legislação; o Parlamento Europeu, diretamente eleito, que representa os cidadãos da UE; o Conselho da UE, que representa os governos nacionais e cuja presidência é assumida rotativamente pelos Estados-Membros; a Comissão Europeia, que vela pela defesa dos interesses da UE no seu todo; além do TJUE, que assegura o cumprimento da legislação europeia; e o Tribunal de Contas, que fiscaliza o financiamento das atividades da UE.

Cumprir destacar que em 23 de junho de 2016, os cidadãos do Reino Unido votaram a favor da saída da UE, o que pode alterar a composição do bloco. Em 29 de março de 2017, o Reino Unido ativou o art. 50 do Tratado de Lisboa, notificando formalmente o Conselho Europeu da sua intenção de sair da UE. Ainda não se pode afirmar que se iniciou um efeito cascata, como um processo de desfragmentação em massa, ou mesmo de crise dos processos de integração em si, sob pena de realizar-se um exercício de futurologia.

Mas, o que se pode afirmar é que o processo europeu foi fruto de um longo percurso de negociações, sujeitas a avanços e retrocessos, baseado em uma estrutura jurídica peculiar, sólida e complexa, que fornece a base para uma integração aprofundada entre os membros no âmbito da organização. Neste contexto, o direito à livre circulação, o controle integrado das fronteiras externas e os desafios para o gerenciamento dos direitos de mobilidade no âmbito do espaço comum configuram-se como assuntos centrais da pauta europeia, que evoluíram junto com o processo de integração europeu, e que demandam uma normatização conjunta para enfrentar os desafios que se colocam à mobilidade humana no espaço de integração.

4.2 Livre circulação de pessoas e imigração na UE: do espaço Schengen à consolidação do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça

Na seção precedente, analisou-se a evolução do direito originário da UE, composto pelos tratados constitutivos do bloco e suas sucessivas alterações, com especial enfoque na dimensão da mobilidade humana e da gestão de fronteiras. A presente seção, por seu turno, objetiva apontar, especificamente, as normativas presentes nos acordos Schengen relativas à livre circulação de pessoas, bem como elencar as principais disposições presentes no direito derivado da UE que disciplinam a liberdade de circulação no bloco. Para além do espaço Schengen, ressaltam-se, ainda, as disposições que regulamentam o ELSJ, que colocam como uma das prioridades da UE a construção de um espaço sem fronteiras interiores, a fim de favorecer a livre mobilidade das pessoas autorizadas a circular, e a consequente transposição dos controles para as fronteiras externas, a partir de uma gestão fronteiriça integrada e segura, com a adoção de uma progressiva política comum de imigração extracomunitária para o bloco em relação aos direitos de mobilidade que serão exercidos neste espaço comum.

Como observado, no âmbito da integração europeia, a livre circulação de pessoas esteve associada a uma perspectiva instrumental ao mercado comum, com funções marcadamente econômicas. Desde o Tratado de Roma, buscou-se incentivar as Comunidades Europeias a adotarem, progressivamente, medidas tendentes a suprimir as fronteiras internas dos Estados-membros, as quais dificultavam a plena realização das liberdades que caracterizam o mercado comum. A livre circulação de pessoas, portanto, nasceu como uma necessidade econômica, na medida em que buscava facilitar o fluxo de trabalhadores, a prestação de serviços, o livre trânsito de mercadorias e a liberdade de estabelecimento.

PEREIRA (2012, p. 37) afirma que “a liberdade de circulação de pessoas visou, inicialmente, atender as exigências econômicas do mercado comum”. Tanto é que só se falava em livre circulação motivada por razões de mercado, quais sejam, atividades laborais, profissionais e empresariais. Por outro lado, a jurisprudência comunitária, ao interpretar o alcance das normas regionais em sede de livre circulação, estendeu o princípio para além de seus limites econômicos, inspirando as normatizações subsequentes no bloco como um direito de cidadania.

Como aponta BRUYCKER (2018, p. 290), o TJUE interpretou a ligação estabelecida entre cidadania europeia e liberdade de circulação com base em uma jurisprudência que alarga os direitos sociais básicos a todos os europeus, afirmando que

a cidadania da União integra o fundamental estatuto dos nacionais dos países do bloco. Nesse sentido, o TJUE, no acórdão proferido no processo C-184/99, Rudy Grzelczyk contra *Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, ponto 31, expressamente reconhece que a cidadania da União está destinada a constituir o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-membros, que permite aos que se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das exceções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico. Estas situações compreendem as que se enquadram no exercício das liberdades fundamentais, como a liberdade de circular e de residir no território dos Estados-membros, o que demonstra a progressiva evolução do reconhecimento do direito de livre circulação como um direito da cidadania da UE.

Acerca do tema, reforça-se que o direito à livre circulação tem sido fortemente apoiado pela regulação secundária dos tratados. As diretivas e regulamentos dão forma à referida liberdade comunitária, além de causar grande impacto para a figura da cidadania europeia, enriquecendo, em muitas maneiras diferentes, a vida dos cidadãos europeus (HELLMANN; GARCIA, 2015, p. 29). Sob o aporte normativo, a liberdade de circulação estava prevista no direito originário da UE, como nos tratados da CECA, em seu art. 69; no tratado da CEEA, em seu art. 96, e no tratado CEE, nos arts. 48 a 51, mas, também, está presente no direito comunitário derivado, como no Regulamento 1.612/68 e na Diretiva 2004/38/CE, que normatizou a liberdade de circulação no bloco.

Neste ponto, é válido esclarecer que a regulamentação da matéria pode se dar tanto no âmbito do direito originário da UE, composto pela regulamentação dos tratados constitutivos, como observado na seção anterior, quanto do ponto de vista do direito derivado do bloco, composto pelo conjunto de regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres das instituições supranacionais, ambos conformando o direito comunitário (PEREIRA, 2012, p. 36).

Acerca dessas espécies normativas de alcance regional, salienta ACCIOLY (2006, p. 108) que o regulamento se caracteriza pela generalidade e obrigatoriedade, podendo ser diretamente aplicável aos Estados-membros, independentemente de qualquer recepção ou mediação, com finalidade de uniformização das leis. Já as diretivas apenas vinculam os Estados-membros quanto ao resultado a alcançar, na medida em que fixam objetivos gerais, deixando a cargo dos países a forma e os meios de alcançá-los, razão pela qual objetivam a harmonização das leis, demandando ato expresse de transposição.

As decisões, por sua vez, só são vinculativas para os seus destinatários específicos, como, por exemplo, um país da UE ou uma empresa, sendo-lhes diretamente aplicável por uma instância comunitária. A recomendação, assim como os pareceres, são declarações não vinculativas. A primeira objetiva dar conhecimento de pontos de vista e sugerir uma linha de conduta das instâncias comunitárias em relação aos seus destinatários, sem, todavia, impor uma obrigação legal. Os segundos possibilitam às instituições da UE emitirem uma declaração de forma não vinculativa sobre temas específicos acerca da adequação à ordem regional. Por exemplo, quando se elabora uma legislação, as instâncias podem emitir pareceres sobre essa legislação consentâneos com o seu ponto de vista especificamente regional, econômico ou social. Ademais, outros instrumentos comunitários, como o plano de ação, objetivam definir prioridades e formular estratégias para implementação das políticas comunitárias nos Estados-membros. A menção a tais conceitos nesta seção, sobretudo em relação às diretivas e regulamentos, é relevante, pois as normas aplicáveis à livre circulação vêm definidas, também, no âmbito do direito derivado do bloco.

Em processos de integração, em geral, e no âmbito da UE, em particular, garantir a liberdade de circulação de pessoas exige o afrouxamento dos controles das fronteiras internas entre os países. Mas, não de quaisquer países, senão daqueles signatários do acordo de livre circulação, e não de quaisquer pessoas, senão aqueles nacionais desses mesmos países e dos nacionais de países terceiros que possuam a autorização para circular ou residir, sendo essa a principal contrapartida social da integração regional. Em termos práticos, as pessoas autorizadas a circular livremente podem transitar de um Estado para outro sem abordagens complexas pelos guardas fronteiriços nos postos tradicionais de fronteiras, portando apenas um documento de identificação válido. Com isso, facilita-se, em via reflexa, o livre trânsito de mercadorias, capitais e serviços, a partir da desburocratização dos controles.

No caso particular europeu, inicialmente, as pessoas autorizadas a circular eram aquelas que possuíam status de trabalhadoras nacionais das Comunidades Econômicas. Posteriormente, com a mudança de rumo da integração anunciada pelo Ato Único Europeu, em paralelo às discussões dos acordos Schengen, e fundamentalmente com a criação da cidadania europeia, no Tratado de Maastricht, essa abordagem mudou, e a liberdade de circulação passou a estar associada à livre circulação de cidadãos europeus, da qual se beneficia automaticamente todo nacional de um Estado-membro da UE, independentemente de exercer atividade econômica ou não. Portanto, dissociada da

perspectiva laboral. A partir de então, é precisamente na cidadania da UE que passa a se assentar o direito de livre circulação e residência das pessoas no território dos Estados-membros. O Tratado de Lisboa confirmou este direito, que está também incluído nas disposições gerais relativas ao ELSJ (PARLAMENTO EUROPEU, 2018, p. 1).

Não obstante a mudança formal de paradigma na liberdade de circulação de pessoas na UE, a ideia instrumental do direito de circular livremente ainda está presente em sua essência. Em muitos casos, a liberdade é fomentada no sentido de facilitar o livre trânsito de pessoas em situação regular ou com fins laborais e econômicos. Isso porque, embora os cidadãos europeus gozem de ampla liberdade, o mesmo não se pode dizer de nacionais de países terceiros, mormente aqueles que se encontram em situação irregular, que esbarram em dificuldades de ingresso, permanência, regularização da situação migratória e circulação no espaço europeu.

A dualidade de tratamento jurídico da mobilidade humana, tanto em relação à migração extracomunitária, quanto em relação à própria mobilidade dos cidadãos europeus no bloco, diante dos sucessivos alargamentos da UE, tem representado um desafio constante a ser enfrentado, principalmente em face do fluxo desproporcional de pessoas que chega àquele continente. Sob uma ótica crítica, BIGO (2009, p. 581) assevera que, apesar de os governos dos Estados-membros buscarem alargar a liberdade de circulação em termos de capital, serviços e trabalhadores, como uma forma mais eficiente de alocação dos recursos econômicos, a necessidade de liberdade de circulação de todas as categorias de pessoas, e não apenas de trabalhadores, passou a desafiar os Estados a repensarem as condições da referida liberdade, de modo que a questão primordial não é saber quem está autorizado a circular, mas identificar aquelas pessoas que estão excluídas desse processo.

No mesmo sentido, GUILD (2006) rememora que o direito de circular ainda não se aplica uniformemente em relação às pessoas, sobretudo aos migrantes extracomunitários ou nacionais de países terceiros, que podem ser enquadrados sobre categorias de visitantes/turistas; migrantes trabalhadores; membro de família do imigrante; ou requerentes de asilo, sendo classificados de acordo com a candidatura ao visto, ao processo de entrada nas fronteiras, à permissão de residência e as condições de expulsão. Nesse sentido, nota-se um conjunto de medidas facilitadas relacionadas aos nacionais dos países do bloco, que estão se deslocando pela União, e outro aplicável aos nacionais de países terceiros, principalmente daqueles que necessitam da obtenção de visto para circular pelo espaço comum.

Por essa razão, tem-se admitido que o princípio da liberdade de circulação na UE busca assegurar, para os cidadãos europeus e para as pessoas que obtiveram autorização para circular, uma passagem rápida e segura em direção aos outros Estados-membros, objetivando conferir credibilidade à abolição dos controles internos de fronteiras, ao passo que deve lidar com o desafio de manter uma abordagem não discriminatória e uma política migratória harmônica para nacionais de países terceiros ao cruzarem a fronteira desses países, ao lado das tentativas de ingresso de pessoas não documentadas por vias alternativas (BERTOZZI, 2008).

No que se refere, especificamente, ao acervo de Schengen, é importante pontuar que este se constitui como um dos principais tratados relativos à livre circulação no contexto da integração europeia. Como salienta BRUYCKER (2018, p. 301), o acervo Schengen se refere a regras que foram originalmente adotadas fora da UE, no âmbito da cooperação intergovernamental: primeiramente, com um acordo geral de junho de 1985, e segundo, com uma convenção detalhada em junho de 1990. O nome vem do local onde essas convenções internacionais foram assinadas, a cidade de Schengen em Luxemburgo, tendo como objetivo a abolição dos controles nas fronteiras comuns sobre a circulação de nacionais dos Estados-membros, com o objetivo maior de realização do mercado interno, o que, para o autor, permite considerar Schengen como uma espécie de laboratório do processo europeu de integração.

Como o acervo Schengen foi incorporado ao quadro legislativo comunitário pelo Tratado de Amsterdam, deixou de ser possível aos países candidatos à adesão, desde o alargamento da UE de 2004, optar pela não participação, conforme o art. 7º do Protocolo de Schengen. Ademais, em virtude do Tratado de Lisboa, o acervo Schengen passa a ser objeto de controle parlamentar e judicial, o que contribuiu para inserir, de vez, a matéria no âmbito comunitário (PARLAMENTO EUROPEU, 2018, p. 2). A área abarcada pelos acordos Schengen, contudo, não se confunde com o espaço comum criado pela UE. Cria-se uma construção jurídica complexa, que advém do fato de o espaço Schengen ser, simultaneamente, maior e menor do que a UE.

Dentre os países que participam de pleno direito no espaço Schengen, tem-se 22 Estados-Membros da UE, quais sejam: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, República Tcheca e Suécia. Ademais, há países que integram o espaço Schengen como associados, mas não fazem parte da UE, a exemplo da Noruega, Islândia, Suíça e Listenstaine. Por outro

lado, países ainda membros da UE, como o Reino Unido, apesar da votação do BREXIT, optaram por não fazer parte do acordo e não abrir o controle de suas fronteiras com o restante da Europa, preferindo manter o acordo de circulação que têm entre si. A Dinamarca, por seu turno, apesar de fazer parte de Schengen, dispõe de uma cláusula de não participação em relação a quaisquer novas medidas no domínio da justiça e assuntos internos, estando, porém, vinculada a disposições específicas no domínio da política comum em matéria de vistos. No que se refere à Bulgária, Romênia, Chipre e Croácia, tais países ainda não implementaram completamente as disposições de Schengen. Apesar do processo de adesão, ainda enfrentam desafios, na medida em que os novos membros precisam ser capazes de controlar eficazmente suas fronteiras externas.

Dessa forma, é possível notar que o espaço Schengen não se restringe à UE, mas a transcende no sentido de que abrange países não membros da União, além de prever intensa cooperação com países terceiros, principalmente no que tange à concessão de vistos de curta duração, formando uma ampla rede de livre trânsito de pessoas sem controle nas fronteiras internas.

Dentre as principais inovações normativas de Schengen, destaca-se, primeiramente, a abolição dos controles nas fronteiras internas para todas as pessoas. De acordo com o art. 1º da Convenção Schengen, fronteiras internas eram definidas como as fronteiras comuns terrestres das partes contratantes, bem como os seus aeroportos no que diz respeito aos voos internos e os seus portos marítimos no que diz respeito às ligações regulares de navios que efetuam operações de transbordo.

É importante esclarecer que os nacionais de países signatários dos acordos Schengen podem circular livremente no interior das fronteiras dos demais países, mediante o porte de um documento de identidade válido. Em relação a nacionais de certos países terceiros, é necessária a obtenção de visto para entrar no Espaço Schengen, enquanto nacionais de outros países terceiros estão dispensados da obtenção prévia, de modo que o controle da imigração, com checagem de passaporte e demais documentos, é feito uma vez só, no primeiro ponto de desembarque na Europa. Após ter a entrada liberada, é permitido circular de um país a outro que seja parte do Espaço Schengen, sem precisar passar pelo controle de imigração novamente. Os Estados Schengen possuem regras comuns para a emissão de vistos de curta duração, que são válidos em todo o Espaço. Por essa razão, a princípio, qualquer pessoa, independentemente da nacionalidade, poderia atravessar as fronteiras internas sem ser submetida a controles

rígidos, isso após passar pelo seletivo controle nas fronteiras externas em face dos cidadãos de países terceiros.

Contudo, as autoridades nacionais competentes podem realizar controles policiais também nas fronteiras internas e nas zonas fronteiriças, desde que esses controles não sejam equivalentes aos controles efetuados nas fronteiras externas. Tal procedimento de fiscalização é válido para os casos em que a checagem de documentos não tenha como objetivo o controle de fronteiras, sendo baseada em informações e experiências gerais da polícia, como por exemplo, verificar se a pessoa em mobilidade corresponde ao documento de identidade que porta, buscando-se coibir contrafações e fraudes. Sob tais circunstâncias, as polícias nacionais de fronteiras podem, por exemplo, solicitar a identificação ou informações sobre a estadia, dependendo da finalidade da checagem de informações. Inclusive, caso um cidadão seja submetido a um controle ilegal na fronteira interna, poderá formular uma denúncia à Comissão Europeia.

Outra inovação importante de Schengen diz respeito às medidas destinadas a reforçar e harmonizar os controles nas fronteiras externas, facilitadas em relação aos cidadãos do bloco. Mesmo em Estados-membros da UE que ainda não implementaram as normativas de Schengen, como Romênia e Bulgária, os nacionais de tais Estados são também cidadãos da UE, razão pela qual, em tese, detêm o direito de livre circulação quando viajam na União. Quando chegam a um Estado da UE não pertencente ao Espaço Schengen, os cidadãos da UE, em princípio, só são sujeitos a controles para a verificação da sua identidade e confronto com base de dados, a partir de seus documentos de viagem, nos termos do art. 8º do Código de Fronteiras Schengen. Nas fronteiras externas, como explicam LAUREANO e RENTO (2013, p. 112), o Espaço Schengen configurou a existência de uma fronteira externa comum entre os membros, que suscita desafios particulares.

Por um lado, tem-se a necessidade de garantir um adequado nível de segurança no interior do espaço integrado, bem como a cooperação operacional entre os membros e a coordenação dos procedimentos de controle. Por outro lado, têm-se os desafios de manter uma abordagem integrada e não discriminatória em relação à imigração extracomunitária, inclusive com um adequado sistema de proteção dos refugiados. Neste ponto, emerge a importância da regulamentação derivada do bloco, como o Regulamento (UE) n. 2016/1624 que disciplina a FRONTEX, assim como a existência do sistema de informações de Schengen e o sistema de vistos Schengen, sob uma base de solidariedade institucional entre os membros e de partilha de informação.

Ademais, ressalta-se que os acordos de Schengen implementam uma política comum em matéria de vistos para estadias de curta duração, na medida em que os cidadãos de países terceiros incluídos na lista comum de países não membros, cujos cidadãos necessitam de um visto de entrada, nos termos do anexo II do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, podem obter um visto único, válido para todo o espaço Schengen (PARLAMENTO EUROPEU, 2018, p. 3).

No mesmo sentido, as normativas de Schengen promovem a cooperação policial e judiciária, uma vez que as forças policiais cooperam entre si na detecção e prevenção de delitos e têm o direito de perseguir criminosos em fuga no território de um país vizinho signatário do acordo, com a existência de um sistema de extradição mais célere e o reconhecimento mútuo das decisões penais. Como exemplos de iniciativas que favorecem a cooperação judiciária e policial no âmbito de Schengen, mencionam-se iniciativas como Eurojust, a Rede Judiciária Europeia; as Equipes de Investigação Conjuntas, a Eurosur; e as propostas para instituir a Procuradoria Europeia. O referido sistema incentiva e melhora a coordenação de investigações e das ações penais entre as autoridades competentes nos Estados-membros, facilitando a prestação de auxílio judiciário mútuo transfronteiriço e a execução de pedidos de extradição.

Finalmente, destaca-se o estabelecimento e desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (SIS) e o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), previsto no Regulamento (CE) n. 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, objetivando facilitar o intercâmbio de dados entre os Estados-membros sobre os vistos de curta duração. Nesse sentido, o SIS proporciona uma infraestrutura de gestão de informações para apoiar o controlo das fronteiras e as correspondentes tarefas relacionadas com a segurança no âmbito da cooperação policial e judiciária. Nesse sistema, os Estados introduzem indicações sobre pessoas procuradas ou desaparecidas, bem como sobre bens perdidos, e inserem proibições de entrada na base de dados, compartilhadas pelas autoridades fronteiriças (PARLAMENTO EUROPEU, 2017, p. 2).

Noutro giro, o VIS proporciona uma base de dados em matéria de vistos de curta duração, com objetivo de identificar qualquer pessoa que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições para a entrada, permanência ou residência no território dos Estados-membros, facilitando a verificação da identidade do titular do visto e da autenticidade do visto em relação a nacionais de países terceiros que cruzam as fronteiras externas, nos termos do art. 8º do Código de Fronteiras Schengen.

Em linhas gerais, os sistemas informatizados de Schengen, que são gerenciados pela Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça — a Eu-LISA, demonstram que a questão da mobilidade humana na UE ainda é tratada, em larga medida, como uma questão de securitização fronteiriça, de proteção da ordem pública e de manutenção da integridade do ELSJ, sobretudo em relação às migrações extracomunitárias, cuja gestão é baseada no armazenamento de informações sobre os migrantes, no uso de tecnologias de informação e no combate à irregularidade.

Por seu turno, o regime jurídico aplicado aos direitos de mobilidade no âmbito do Espaço Schengen também pode ser analisado à luz da condição jurídica da pessoa que está circulando. Por um lado, tem-se a circulação de cidadãos europeus, por outro lado, tem-se o movimento de nacionais de países terceiros no interior do espaço comum. Como relembra BRUYCKER (2018, p. 303), a liberdade de circulação já existia antes de Schengen, mas apenas para os cidadãos europeus no âmbito do mercado interno. Primeiramente nas Comunidades Econômicas europeias, e após o Tratado de Maastricht, como um direito fundamental ligado à cidadania regional. Noutro giro, a posição dos nacionais de países terceiros é diferente: tendo em vista que não se beneficiavam da liberdade de circulação como parte do mercado interno, tampouco como um direito da cidadania comunitária, o acervo Schengen teve de clarificar os seus direitos, o que foi feito de forma parcial, para ser complementada no âmbito da política de imigração do bloco.

Em relação aos cidadãos da UE, o principal benefício no âmbito de Schengen é a abolição dos controles nas fronteiras internas, do que decorre o direito de os cidadãos atravessarem as fronteiras dentro dessa área sem estarem sujeitos a controles rígidos, com apenas algumas exceções limitadas. Em outras palavras, representam a possibilidade de viajar dentro do espaço Schengen com base no seu documento de identidade nacional, reforçando a ideia de construção de um espaço comum onde os cidadãos da UE não são típicos estrangeiros, e, portanto, não se sujeitam à disciplina de uma política migratória propriamente dita por parte dos outros Estados-membros.

Neste ponto, cabe ressaltar a importância da construção da ideia de cidadania regional na UE, que parece complementar as disposições de Schengen em termos de livre circulação, ao passo que fornece a base jurídica justificadora da atribuição do direito de livre circulação e da consequente abolição dos controles. Classicamente, a cidadania pode ser compreendida como o “vínculo jurídico entre governo, povo e

território, com caráter diferenciador e excludente, em torno do qual se desenvolveram identidades culturais que deram lugar ao surgimento das nações” (BARALDI, 2011, p. 2). Ou seja, como o conjunto de direitos e deveres decorrentes desse vínculo de pertencimento.

Com o advento de uma nova ordem global, marcada pela internacionalização do comércio e com a ascensão de blocos de integração, nasce a noção de uma cidadania regional, que não é considerada nacional e também não é cosmopolita, mas surge como um conceito múltiplo e intermediário, ao fomentar identidades, direitos e obrigações que são decorrentes das instituições e de Estados em associações voluntárias regionais (MEEHAN *apud* VOLPINI, 2007, p. 543). Cabe salientar, ainda, que a cidadania regional não exclui ou elimina a cidadania nacional, na verdade, soma-se aquela a esta, de modo que seu estatuto jurídico não é de exclusão, mas, sim, de sobreposição.

Dessa forma, percebe-se que os direitos que compõem a noção de cidadania em um contexto de integração regional, que no caso da UE abarca a livre circulação e residência, o direito de eleger eurodeputados, a proteção consular e diplomática, direito de petição ao Parlamento Europeu, dentre outros, representam a contrapartida social de um projeto de integração, tanto nos modelos de integração que visam a concluir a etapa do mercado comum, a exemplo do MERCOSUL, quanto nos modelos que criaram instâncias decisórias supranacionais, a exemplo da UE, pioneira nas discussões acerca da cidadania em processos de integração, nos termos do art. 20 do TFUE.

A noção de cidadania em blocos de integração, portanto, mostra-se relevante na medida em que confere aos nacionais dos Estados-membros um estatuto jurídico que garante a fruição dos direitos de circulação e residência pelo espaço comum, atingindo a vida cotidiana desses cidadãos a partir das liberdades típicas do mercado comum, além de regular a participação do indivíduo nas esferas decisórias regionais.

No que tange ao direito derivado da UE em matéria de regulamentação da livre circulação dos cidadãos europeus, cabe destacar a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos demais Estados-Membros, que adveio com o objetivo de consolidar os esparsos textos legislativos sobre livre circulação de pessoas e para compilar a vasta jurisprudência sobre o tema.

A diretiva tem como objetivo reunir, num único ato jurídico, os vários diplomas legislativos existentes. Para tanto, estabelece as condições que regem o exercício do direito de livre circulação e residência, temporária e permanente, dos cidadãos da UE, e

dos membros das suas famílias, aí incluídos o cônjuge, o membro da parceria registrada, se houver equiparação desta parceria ao casamento nos termos da legislação do Estado-Membro de acolhimento, os descendentes diretos com menos de 21 anos de idade, assim como os do cônjuge ou do membro da união estável, e os ascendentes diretos. Ademais, estabelece os casos em que se admitem restrições aos direitos de mobilidade por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública; bem como esclarece o estatuto do trabalhador assalariado, trabalhador não assalariado, estudante ou pessoa não ativa.

Sobre o tema, KOSTAKOPOULOU (2007, p. 24) relembra que a referida diretiva foi construída com base na abordagem de direitos conferidos pela jurisprudência comunitária sobre a livre circulação, além de disciplinar diversos aspectos dos direitos associados à mobilidade e à cidadania, como o direito de residência, razão pela qual também restou conhecida como diretiva da cidadania, apesar das dificuldades de aplicação e das restrições impostas pelos Estados-membros.

Dentre os direitos e obrigações disciplinados na referida diretiva, destacam-se: o direito de o cidadão da UE, com um bilhete de identidade válido, entrar noutro país do bloco, assim como os membros das suas famílias, independentemente de serem ou não cidadãos da UE, sem se sujeitar à obrigação de visto de saída ou entrada; bem como o direito de residir noutro país da UE, até três meses, sem quaisquer condições ou formalidades. Para a residência de longa duração em outro país da UE, os cidadãos europeus e os membros da respectiva família, caso não exerçam uma atividade profissional, têm de possuir recursos suficientes e seguro de saúde, de modo a assegurar que não se tornem uma sobrecarga para os serviços sociais do Estado-Membro de acolhimento durante a sua estadia. Tal exigência representa, em larga medida, importante restrição ao exercício da cidadania comunitária no espaço regional. Nesse sentido, os cidadãos europeus não necessitam de autorização de residência, mas os Estados-Membros podem exigir que se registrem junto às autoridades competentes.

Por outro lado, os membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro devem requerer uma autorização de residência válida. Os estudantes e as outras pessoas não ativas, por sua vez, devem comprovar que dispõem de recursos financeiros suficientes para si próprios e para os membros das suas famílias, além de possuir seguro saúde.

Ainda, a diretiva regula, no art. 16, um direito de residência permanente. Os cidadãos europeus adquirem este direito depois de um período de cinco anos

consecutivos com o estatuto de residente desde que não tenham sido alvo de expulsão. Semelhante regra é aplicável aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que tenham residido com um cidadão da União durante certo lapso temporal. Noutro giro, os membros da família podem, em determinadas condições, conservar o direito de residir no país visado, em caso de morte do cidadão da UE ou caso este abandone o país, ao passo que os cidadãos da UE, ou os membros das suas famílias, podem ser afastados caso representem uma ameaça à ordem pública.

Em relação aos direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros na UE, é válido ressaltar que o acervo de Schengen, apesar de prever a abolição das fronteiras internas para todas as pessoas, regulamentou tais prerrogativas de maneira limitada, ao conceder aos nacionais de países terceiros o direito de circular por um período de estada de curta duração. O direito de circulação pode ser concedido aos nacionais de países terceiros titulares de um visto de curta duração para o Espaço Schengen ou a nacionais de países terceiros que já residam no Espaço Schengen com base numa autorização de residência, ou mesmo ao portador de visto de longa duração, desde que válido.

Para os nacionais de países terceiros, o direito à livre circulação não é absoluto nem automático, e devem ser preenchidas algumas condições para seu exercício (BRUYCKER, 2018, p. 304). A depender da sua nacionalidade, o cidadão de país terceiro deve se sujeitar à obtenção prévia de visto para ingresso no espaço Schengen, caso conste na lista de países para os quais o visto Schengen é obrigatório. Por outro lado, os cidadãos de países terceiros que não necessitam de um visto Schengen de curta duração para entrada no espaço comum, terão os seus documentos de viagem, bem como as suas condições de entrada, verificados nas fronteiras externas do espaço Schengen. Uma vez no espaço Schengen, os seus direitos serão os mesmos de um titular de um visto Schengen. Ademais, podem ser adotadas regras especiais para emissão de vistos a serem aplicadas a cidadãos extracomunitários cujos países tenham assinado acordos específicos de facilitação de visto com a UE, bem como podem ser adotadas regras facilitadas para entrada de familiares de cidadãos da UE. As possibilidades de os nacionais de países terceiros residirem noutro Estado-Membro, por sua vez, são reguladas no âmbito da política de imigração, de modo que apenas adquirem o direito de mobilidade com base em legislação específica.

No que tange aos direitos de mobilidade dos cidadãos de países terceiros que estejam no espaço comum europeu, destacam-se algumas normativas do direito derivado da UE que disciplinam a matéria, a partir de categorias específicas de

mobilidade. Como exemplo, menciona-se a Diretiva 2004/114, que trata das condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado. A normativa confere direitos de mobilidade e residência aos estudantes, que têm um direito limitado de se deslocarem para outro Estado-Membro para poderem seguir parte do seu programa ou completá-lo através de cursos relacionados, se participarem num programa de intercâmbio ou se tiverem sido estudantes durante dois anos, nos termos do art. 8º.

A segunda categoria abrange pesquisadores no âmbito da Diretiva 2005/71 do Conselho, destinada a facilitar a admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica. Os pesquisadores admitidos por um Estado-Membro podem continuar o seu trabalho de investigação num segundo Estado-Membro, com base no acordo de acolhimento já concluído, desde que não se desloquem há mais de três meses e disponham de recursos suficientes, nos termos do art. 13. Para estadias superiores a três meses, os Estados-membros podem exigir a conclusão de outro acordo de hospedagem com uma das suas entidades de pesquisa.

A terceira categoria refere-se a trabalhadores altamente qualificados, no âmbito da Diretiva 2009/50, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado. A referida normativa confere a essas pessoas e a seus familiares o direito de se deslocarem para empregos altamente qualificados após 18 meses de residência legal em um Estado-membro.

Ademais, destaca-se a Diretiva 2014/66 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas. De acordo com essa normativa, os nacionais de países terceiros detentores de autorização emitida por um Estado-membro, válida para trabalhador transferido dentro da empresa, podem, com base nessa autorização e em um documento de viagem válido, entrar, permanecer e trabalhar num ou vários Estados-membros. Por outro lado, os nacionais de países terceiros podem igualmente gozar do direito de residir noutra Estado-membro quando adquirem o estatuto de residente de longa duração.

Pela análise da legislação comunitária, percebe-se que os nacionais de países terceiros se beneficiam da liberdade de circulação para estadias de curta duração com base no acervo de Schengen, embora submetidos a controles nas fronteiras externas. Por outro lado, para estadias de longa duração dos nacionais de países terceiros, não se observa a mesma correspondência em termos de liberdade de circulação e residência ao

abrigo dos Tratados originários, que restringem a cidadania regional aos europeus. Desse modo, tal direito passa a ser adquirido e regulamentado com base no direito derivado e no âmbito da política de imigração do bloco, que enseja o desafio de um tratamento harmônico para os fluxos migratórios extracomunitários.

Neste ponto, cabe mencionar que a criação do ELSJ, com vistas a formar um espaço comum, representa iniciativa fundamental para a mobilidade humana no bloco, complementando as normativas de Schengen em termos de livre circulação e migrações. A uma, porque garante normativas que conformam uma área de livre trânsito interna, com a consequente gestão comunitária das fronteiras externas. A duas, porque conforma medidas tendentes a consolidar uma política migratória comum no bloco, ao lado de uma política de asilo efetiva, enquanto promove uma maior cooperação em matéria judiciária civil, penal e policial entre os membros. A mobilidade territorial humana na UE, portanto, não se restringe a garantir a livre circulação de pessoas em seu interior, mas em adotar procedimentos harmônicos em matéria de entrada, saída e permanência de pessoas, bem como em matéria de controle de fronteiras externas, em uma espécie de gestão regional dos fluxos migratórios extrarregionais.

É nesse sentido que PIÇARRA (2014, p. 13) afirma que o espaço Schengen constitui o antecedente mais relevante do “núcleo duro” do ELSJ: um espaço sem controle de pessoas nas fronteiras comuns dos Estados-Membros. O ELSJ, por sua vez, foi instrumentalizado no direito europeu pelo Tratado de Amsterdam, passando por sucessivos planos de ação e programas multianuais, no intuito de regular seus domínios de atuação. De modo que, para o desenvolvimento efetivo do espaço comum, seriam não só necessárias regras e normas internas comuns aos Estados-membros, mas igualmente parcerias estratégicas com países terceiros (MIRANDA, 2013, p. 98), para gerir eficazmente as dimensões de mobilidade humana e das fronteiras externas.

Os objetivos do ELSJ têm base jurídica no artigo 3º, n. 2, do TUE, complementado pelo Título V do TFUE, nos arts. 67 a 89. Dentre eles, observam-se: a ausência de controles de pessoas nas fronteiras internas e o desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controle das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros; a garantia de um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia, por meio da estratégia de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias; e a garantia do acesso à justiça, nomeadamente através do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais.

Nesta seção, reforça-se, especificamente, o papel do ELSJ na construção de uma política comum de imigração em termos de mobilidade territorial humana, que impacta diretamente o sistema de gestão integrada de fronteiras externas da UE.

A política comum de imigração, ora tratada, não tem o mesmo sentido da política agrícola comum e da política de concorrência, por exemplo. Isso porque estas se caracterizam pela estruturação normativa sólida, com caráter vinculante em relação às ações da UE, enquanto aquela, por outro lado, ocupa-se de alguns aspectos esparsos da imigração, em caráter principiológico, não se falando em política de imigração no sentido estrito até então conhecido na Europa (LEITE, 2008, p. 62).

Em todo caso, pode-se utilizar a expressão no sentido amplo, a fim de designar as diretrizes pensadas pela UE no sentido de harmonizar as iniciativas do bloco em torno da imigração, levando-se em conta os desafios que se colocam a essa política, quais sejam: adotar medidas de gestão dos fluxos migratórios sensíveis ao Estado de Direito e garantidoras dos direitos fundamentais; promover um projeto de desenvolvimento conjunto, que integre tanto os países de origem, como os de trânsito e os de acolhimento, sem olvidar dos imigrantes, enquanto principais sujeitos do processo; e, por fim, promover o desenvolvimento de políticas públicas de integração desses migrantes, que configuram desafios de uma política de imigração efetiva (NAIR, 1998).

A adoção de uma política comum de imigração, em um contexto de integração regional, esbarra, ainda, na dificuldade em que os Estados-membros têm de ceder parte de sua tradicional soberania para o ente supranacional, sendo umas das mais difíceis de harmonizar a nível regional. As referidas competências foram mitigadas com a instituição da livre circulação de pessoas, e parece evoluir até culminar com a adoção de uma política comum de imigração e asilo, em que regras comuns são adotadas e procedimentos são uniformizados, sem retirar completamente competências nacionais. Em todo caso, a migração tem uma dimensão europeia, devido à interdependência entre os membros e os princípios do Direito Comunitário, em que a política de imigração de cada um deles afeta mutuamente os desempenhos uns dos outros no controle migratório (CIERCO; SILVA, 2016, p. 8), tendo se observado avanços em termos de diretivas regionais como regras comuns sobre as condições de admissão e de direitos dos imigrantes residentes na UE para efeitos de trabalho, reagrupamento familiar, estudo e pesquisa.

Os programas multianuais, por sua vez, tentaram corrigir as disparidades normativas existentes entre os Estados, buscando formar um espaço comum que

garantissem, internamente, a livre circulação e abolição dos controles fronteiriços, e externamente, a gestão comum das fronteiras externas, a partir de uma ação efetiva em relação à imigração irregular. Nesse sentido, o Programa de Tampere (1999), buscou instituir uma Política Comum da UE em matéria de asilo e imigração, a partir da parceria com os países de origem, com um sistema comum europeu de asilo, com tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros, com gestão dos fluxos migratórios e luta contra a criminalidade a nível da UE.

Na sequência, o Programa de Haia (2004) buscou reforçar os direitos fundamentais e a cidadania, com a criação da Agência dos Direitos Fundamentais da UE. Além disso, buscou promover a luta contra o terrorismo a partir do reforço da cooperação entre autoridades nacionais, bem como garantir uma abordagem equilibrada sobre a migração, a partir do programa-quadro de “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”, com fundos específicos para as fronteiras, com o desenvolvimento de uma gestão integrada das fronteiras externas, por meio da FRONTEX, a ser analisada na seção seguinte, e com o aprofundamento da política europeia de vistos.

O programa de Estocolmo (2010), por sua vez, buscou assegurar os direitos fundamentais previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (CDFUE) e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), fomentando um Espaço em que os cidadãos possam exercer plenamente o direito à livre circulação. Por outro lado, buscou desenvolver estratégias de segurança interna, de forma a combater o terrorismo e o crime organizado; aumentar a cooperação judiciária e policial, bem como incrementar a gestão de fronteiras, a partir do reforço da FRONTEX, e implantar sistemas de monitoramento e vigilância no ELSJ.

Após o Tratado de Lisboa, a competência da UE em matéria de política migratória foi inserida na esfera decisória comunitária, e reside nos arts. 79 e 80 do TFUE. Como aponta RAFFAELLI (2018, p. 1), a atual competência legislativa da UE em matéria de migração legal abrange a possibilidade de definir as condições de admissão e de residência de nacionais de países terceiros, que entram e residem legalmente num Estado-Membro, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar. Por outro lado, cada Estado-Membro ainda conserva o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros. Em termos de integração do migrante à sociedade, a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros a fim de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais, embora não preveja a harmonização das legislações e regulamentações nacionais

neste domínio. Em termos de migração irregular, a UE tem competência de atuação para preveni-la e reduzi-la, em especial, através de uma política de regresso eficaz, respeitando os direitos fundamentais. A política de imigração é, portanto, uma competência normativa partilhada entre a UE e os Estados-membros.

Chama a atenção a manutenção da terminologia “luta contra a imigração ilegal”, “combate à imigração ilegal” e termos similares em documentos do bloco, como o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo (2008) e a Ficha técnica sobre a política de imigração europeia (2018), o que reforça a ênfase da visão europeia do imigrante indocumentado enquanto um sujeito ilegal, com déficit de proteção jurídica, a ter seus direitos de mobilidade mitigados, e destinados ao regresso a seus países de origem, em detrimento do incentivo de políticas de regularização da migração e de integração efetiva na comunidade. Ademais, a UE tem competência para celebrar acordos com países terceiros para a readmissão, no país de origem ou de trânsito, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência em um dos Estados-Membros.

Dentre as políticas recentes do bloco, destacam-se: a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, adotada pela Comissão em 2011, que estabelece um quadro geral de ação da UE envolvendo a imigração legal e a mobilidade, a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, a proteção internacional e a política de asilo; as Orientações estratégicas de junho de 2014, formuladas pelo Conselho Europeu, que substituíram o Programa de Estocolmo, visando à consolidação dos instrumentos jurídicos e das medidas políticas em vigor; e a Agenda Europeia de Migração, adotada em 2015, no auge da crise migratória do bloco. Este último documento tem como foco de ação reduzir os incentivos à migração irregular, gerir e reforçar as fronteiras, reforçar uma política comum em matéria de asilo, modernizar a política de migração legal, centrando seus esforços no princípio da solidariedade entre os membros, principalmente no Mediterrâneo, em termos de apoio aos refugiados e na avaliação da política de vistos, e por fim, no impulso para o retorno de nacionais de Estados terceiros em situação ilegal (NICOLAU, 2017, p. 69).

No que tange ao direito derivado do bloco em termos de migração, além das já destacadas Diretivas 2009/50/CE e 2014/66/UE, destaca-se a Diretiva 2011/98/UE que define um procedimento comum simplificado para os nacionais de países terceiros que apresentem um pedido de autorização de residência ou de trabalho em um dos Estados-membros, bem como um conjunto comum de direitos a conceder aos imigrantes em

situação regular. Além disso, menciona-se a Diretiva 2014/36/UE, que estabelece as condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal, cujos migrantes podem permanecer de forma legal e temporária na União por um período máximo de cinco a nove meses. Em termos de integração do migrante em situação regular, destaca-se a Diretiva 2003/86/CE, que estabelece disposições relativas ao direito ao reagrupamento familiar.

No que se refere à migração irregular, a UE também apresenta algumas normativas comunitárias, como a Diretiva 2002/90/CE relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares e a Decisão-quadro 2002/946/JAI, que estabelece sanções para combater estas infrações, cujas disposições são complementadas pela Diretiva 2004/81/CE do Conselho, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou alvos de uma ação de auxílio à imigração irregular. Por fim, destaca-se a controvertida Diretiva 2008/115/CE, conhecida como Diretiva do Regresso, que define normas e procedimentos comuns nos Estados-membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

As decisões de regresso só podem ser tomadas contra nacional de países terceiros que se encontre em situação irregular na UE, ou seja, aqueles que não preencham as condições de entrada previstas pelo artigo 5º do Código de Fronteiras de Schengen. Considerando que a diretiva do regresso cria medidas penais repressivas de combate a imigração ilegal, citando-se, como exemplo, a detenção de imigrantes ilegais para garantir o afastamento dos Estados-membros, surge como uma forma de “*crimigração*” (STUMPF *apud* FURQUIM, 2015, p. 17), em que a imigração irregular é vista como uma ameaça à integridade do ELSJ e, portanto, digna de uma resposta institucional firme por parte dos Estados. Para FERREIRA (2010, p. 74), a “*percepção de ameaça comum à segurança interna dos Estados traduziu-se numa rápida capacidade de resposta por parte da União*”, de modo que a imigração passa a ser encarada também como uma questão de ameaça à segurança política, a ser resolvida pelo direito penal.

Nesse sentido, FURQUIM (2015, p. 19) conclui que, no decorrer das políticas europeias de gerenciamento da imigração, optou-se por investir no controle das fronteiras externas, a partir da atuação das agências especializadas, no afastamento dos imigrantes irregulares, e na cooperação com países terceiros. Paralelamente, a UE tem adotado medidas comunitárias tendentes ao disciplinamento da imigração legal, com uma legislação setorial para determinadas categorias de pessoas, facilitando o ingresso

de estudantes de ensino superior, pesquisadores, prestadores de serviços e trabalhadores altamente qualificados.

No mesmo sentido, SAMPAIO (2012, p. 8) esclarece que a legislação comunitária faz prevalecer uma orientação ainda defensiva e unilateral, centrada no reforço do controle de fronteiras externas e na luta contra a imigração irregular, tanto que prevalece no Espaço Schengen a implementação de uma política comum de vistos e o estabelecimento de sistemas integrados, como SIS e VIS, cuja integridade é garantida por mecanismos de vigilância e monitoramento comunitários a cargo da FRONTEX. Para a autora, a opção pela supremacia da segurança nos pilares do ELSJ, pode ser explicada pela forte pressão migratória que se fez sentir nas fronteiras da UE, mas também é a opção que melhor permite justificar as transformações de soberania no controle das fronteiras.

Em relação à regulamentação da imigração legal, os países ainda demonstram particular dificuldade em abdicar do seu poder de escolha e decisão, tanto é que a comunitarização da política de imigração legal não se verifica em todas as suas vertentes, encontrando-se apenas regulada a admissão de certas categorias de imigrantes (estudantes, investigadores, trabalhadores altamente qualificados e residentes de longa duração), enquanto permanecem, até hoje, uma competência dos Estados-membros, aos quais cabem a definição das prioridades, necessidades e volumes de admissão de trabalhadores imigrantes, por exemplo.

Pelo exposto, percebe-se que o regime de mobilidade humana na UE acompanha a dualidade de fronteiras apresentada. Por um lado, tem-se a necessidade de garantir a abolição dos controles de fronteiras no espaço Schengen, garantindo o direito de livre circulação aos cidadãos do bloco e aos nacionais de países terceiros autorizados a circular. Por outro lado, mantêm-se os controles rígidos nas fronteiras externas, sobretudo em relação às migrações extracomunitárias, que estabelecem uma gestão migratória com base na diferenciação entre nacionais de países terceiros e no *status* migratório de cada um.

Facilitam-se os direitos de mobilidade em relação a certas categorias de pessoas no espaço comum, como trabalhadores altamente qualificados, residentes de longa duração, estudantes e pesquisadores, que são alvos do disciplinamento comunitário do bloco, enquanto se acirram os controles externos em relação à migração irregular, em uma perspectiva securitizadora, por meio da atuação de agências e de políticas de regresso. Daí se perceber o impacto que a dinâmica da mobilidade humana, seja na livre

circulação, seja nas migrações extracomunitárias, tem para a gestão de fronteiras europeias, que ora se abrem internamente, ora se fecham externamente, a depender dos interesses a serem perseguidos pelos países do bloco.

Em linhas gerais, a UE ganha poder de decisão no disciplinamento da mobilidade humana, sobretudo após o Tratado de Lisboa, mas os Estados-membros ainda continuam relevantes no gerenciamento de suas fronteiras e nas restrições de entrada de nacionais de países terceiros, principalmente em questões de ordem pública e segurança interna, tendo competência para determinar o volume de imigrantes que recebe em seus territórios, as medidas de integração desses imigrantes à sociedade e a manutenção dos serviços nacionais de imigração e controle de fronteiras, estabelecendo um complexo sistema normativo multinível de disciplinamento da mobilidade humana, com regulamentação primária, nos Tratados da UE, e regulamentação derivada, nos termos das diretivas e regulamentos apresentados nesta seção.

Contudo, prevalecem desafios ao espaço comum europeu, que se consubstanciam em um sistema de diferenciação dos direitos de mobilidade tanto de migrantes extracomunitários, a partir do endurecimento dos controles nas fronteiras externas, quanto dos próprios cidadãos europeus, a partir da reintrodução temporária dos controles internos ao espaço Schengen. Na seção seguinte, optou-se por tratar especificamente da FRONTEX, graças ao protagonismo que se tem conferido à agência no sistema europeu de gestão de fronteiras, já que sua atuação tem sido encarada como uma forma de manutenção da integridade do próprio espaço Schengen, em particular, e da livre circulação, em geral, nos termos que se passa a expor.

4.3 Gestão de fronteiras externas na UE através da FRONTEX: criação, reformulações e atuação na ordem jurídica comunitária

A presente seção debruça-se sobre a atuação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, a FRONTEX, sigla que provém da abreviatura francesa *frontières extérieures*, uma vez que esta agência tem assumido o protagonismo na política comum da UE em matéria de fronteiras externas, enunciada no TFUE, em seu art. 77, n.1, c, que disciplina a implementação gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas. A agência tem atuado como coordenadora do processo de implementação e uniformização das decisões comunitárias nos Estados-membros da UE, principalmente em relação à fiscalização fronteiriça, vigilância e monitoramento comunitário,

treinamento de equipes de intervenção rápida nas fronteiras, análise de riscos, solidariedade operacional e financeira, e operações de busca e salvamento no mar.

Por essa razão, a FRONTEX desempenha papel chave no modelo de gestão de fronteiras desenvolvido na integração europeia, embora tenha sido objeto de críticas durante os anos de atuação, intensificadas diante da crise migratória instaurada na UE. Tendo em vista o reforço das fronteiras externas, o endurecimento dos controles em relação às migrações extracomunitárias e a excessiva ênfase colocada na dimensão da segurança no âmbito do ELSJ, a matéria será abordada sob a ótica crítica do processo de securitização de fronteiras.

Em relação ao processo de criação da FRONTEX, que se deu em 2004, com o Regulamento nº 2007/2004, passando a operar em 2005, várias teorias surgiram para explicar sua formação. Sob a lógica de securitização de análises de questões sociais, a partir das contribuições da Escola de Copenhagen, a agência poderia ter surgido como um acirramento das dimensões de segurança na dinâmica das relações internacionais, sobretudo pós Onze de Setembro. Ou seja, como um processo integrante de uma agenda internacional de combate ao terrorismo e de recrudescimento da imigração (FERREIRA, 2011, p. 52), que passou a ser associada a um binômio de imigração-segurança, no qual a mobilidade humana é vista como uma ameaça aos espaços de estabilidade nacionais ou regionais. A criação da FRONTEX seria, justamente, uma decorrência desta alteração de percepção a respeito do imigrante, que deixa de ser encarado como propulsor do desenvolvimento local e passa a ser visto como um indivíduo cuja imagem é sedimentada a partir da lógica da ameaça (LÉONARD, 2010).

Por outro lado, a partir da obra de autores como BIGO (2009) e HUYSMANS (2004), a criação da FRONTEX pode ser reinterpretada como decorrência lógica do aprofundamento do processo de integração no âmbito do controle de fronteiras e da gestão da mobilidade, pautada em um contínuo de segurança que tradicionalmente permeia as práticas europeias nesses setores. Isto é, como uma necessidade de equilibrar as tradicionais competências soberanas dos Estados-membros em matéria de fronteira com a crescente necessidade de gerir a fronteira externa única de maneira harmônica e integrada, principalmente a partir do alargamento do bloco para o leste, desde 2004, e do temor de que os novos membros não fossem capazes de gerir eficazmente suas fronteiras, pondo em xeque o sistema de livre circulação proposto no bloco.

Para SANTOS VARA (2018a, p. 445), por seu turno, a implementação do Regulamento n. 2016/1624, que deu a atual configuração normativa da Guarda Europeia

de Fronteiras e Costeira, composta pela agência FRONTEX e pelas autoridades nacionais dos Estados-membros responsáveis pela gestão das fronteiras, em substituição ao Regulamento n. 2007/2004, nasceu da evolução de um processo de "agencificação" que experimentou o ELSJ nos últimos anos. Isso porque o espaço comum implicou na multiplicação das atividades desenvolvidas pelas agências de inteligência anteriormente mencionadas, como a EUROPOL, a EU-Lisa, e a própria FRONTEX, criadas com o objetivo de reforçar a cooperação operacional entre as autoridades nacionais. A criação da agência em destaque, portanto, relaciona-se à tentativa de ganho de eficiência na gestão do ELSJ, com tecnologia de ponta no monitoramento e vigilância, utilização de pessoal especializado e investimentos específicos no setor, decorrente de uma evolução natural de um processo iniciado desde a primeira versão da FRONTEX.

Em todo caso, no presente estudo, entende-se que a criação da FRONTEX se deu por uma conjugação de fatores, os quais envolvem a evolução da integração europeia em matéria de gestão integrada de fronteiras e mobilidade humana, como uma decorrência jurídica da dualidade de fronteiras estabelecidas na UE, a partir dos acordos de Schengen e da preservação interna da livre circulação. Em outros termos, como uma estratégia jurídica de manutenção da liberdade de circulação de pessoas no bloco. No caso europeu, a adoção de um modelo de controle fronteiriço através de agências proporciona um sistema de gestão em que não se retiram completamente as competências soberanas nacionais sobre as fronteiras externas, já que se conservam, por exemplo, as guardas nacionais de fronteiras, a fim de atender à necessidade de equilíbrio entre as competências nacionais e comunitárias.

Outrossim, a criação da agência decorreu de uma busca pelo fortalecimento das práticas de segurança relativas à imigração e aos controles fronteiriços, que já estavam presentes no bloco em relação a determinadas categorias de pessoas, em maior ou menor grau, a partir do monitoramento e vigilância de rotas migratórias alternativas e da produção e compartilhamento de informações sobre a mobilidade humana na UE, auxiliando os Estados-membros na formulação das políticas públicas e na tomada de decisão. Finalmente, a agência aparece como uma forma de reforçar e de aumentar a seletividade nas fronteiras externas ao bloco, mormente diante da imigração irregular e da análise da condição de refugiados que buscam ingressar no espaço comunitário, como uma primeira forma de controle e contenção da imigração extracomunitária.

Sob o viés crítico, a lógica de controle de fronteiras no espaço comunitário europeu tem-se pautado na securitização e na rigidez dos controles em relação a

determinadas categorias de pessoas, em dependência da situação migratória de ingresso. O sistema de dualidade de fronteiras no bloco europeu, com o esfumaçamento das fronteiras intra-Schengen e o reforço das fronteiras exteriores da UE, condiciona a uma dualidade de tratamento jurídico da própria mobilidade humana no bloco.

Por um lado, facilita-se, internamente, o livre trânsito de cidadãos europeus e nacionais de países terceiros que obtenham visto Schengen ou que estão dispensados de tal visto, e autorizados a circular na condição de trabalhadores qualificados, prestadores de serviços, turistas, pesquisadores, estudantes em mobilidade, etc. Por outro lado, mantêm-se e se reforçam os controles externos em relação às migrações extracomunitárias, que também não configuram uma categoria estanque e uniforme, na medida em que os direitos de mobilidade variam e podem ser facilitados, por exemplo, em se tratando de membro de família do cidadão europeu ou a depender da atividade a ser desempenhada no espaço comum. O reforço das fronteiras externas, por sua vez, é observado mais claramente em relação ao fluxo migratório irregular, de modo que a imigração desordenada, sobretudo a não documentada, tem sido entendida como uma ameaça ao espaço comum europeu, sendo o foco da política de imigração daquele bloco, muitas vezes, associando a circulação como uma questão de segurança, como um fator de desestabilização e até como uma potencial ameaça terrorista.

Tendo em consideração a lógica da segurança apresentada, que parece permear as práticas de fronteira na UE, é importante referir que a teoria da securitização surgiu durante o início da década 1980, e foi explicitamente mencionada no final de 1990, por Barry Buzan, Ole Weaver e Jaap de Wilde, representantes da Escola de Copenhague acerca das teorias de segurança e de defesa (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998). Para os autores, uma questão não politizada pode ser politizada através de atos discursivos, que acabam transformando um ato politizado em um ato securitizado. Isso significa que uma matéria torna-se securitizada sempre que lhe seja apresentada uma ameaça existencial, exigindo medidas imediatas para sua contenção. É nesse sentido que BALZACQ (2011) esclarece que a securitização é definida por um ato de fala, que molda uma ameaça apta a justificar uma política de segurança.

Para os fins desta dissertação, discutir a ideia de securitização é relevante, pois, no caso europeu, as práticas discursivas apontaram constantemente para o reforço da segurança e do controle de fronteiras como uma alternativa para enfrentamento da crise migratória naquele continente e como uma forma de preservação do ELSJ, bem como para a garantia da liberdade de circulação no interior do bloco.

Em relação à mobilidade territorial humana, a justificativa encontrada para endurecer os controles fronteiriços tem sido apresentada como o combate a uma determinada ameaça, a qual é identificada como a imigração, nomeadamente a imigração pouco qualificada e a irregular, e às máfias ilegais de atravessadores, com o fomento de políticas de regressos duradouras e eficazes.

Como exemplos de normativas comunitárias que destacam o aspecto da segurança ligada à política comum, destacam-se: o “Programa-quadro de solidariedade e gestão dos fluxos migratórios” (2005), que utiliza termos como “luta contra a imigração ilegal”, o próprio Regulamento n. 2007/2004 de criação da FRONTEX (2005); o Tratado de Lisboa (2007); o “Pacto Europeu para Imigração e Asilo” (2008); a Diretiva nº 2008/115/CE, que previa centros de detenções e regime de expulsões dos migrantes indocumentados, e mais recentemente, a Agenda Europeia sobre Migração (2015), assentada no pilares de reduzir os incentivos à imigração ilegal e garantir a segurança das fronteiras externas, implementando uma política de asilo sólida e reavaliando a política de imigração legal. Tais normativas evidenciam que o reforço dos controles fronteiriços e o combate contra a imigração irregular e às organizações criminosas de atravessadores são os principais objetivos do bloco europeu e da política migratória ali desenvolvida. BUZAN (1998, p. 119), inclusive, aplicou a teoria da securitização à questão da imigração na UE, ao afirmar que a imigração era vista como uma ameaça à identidade nacional da sociedade, de modo que os cidadãos europeus temiam a perda da identidade da comunidade, o que justificaria a prática de securitização fronteiriça.

Noutro giro, é importante destacar a escola de Paris, da qual são representantes BIGO e HUYSMANS, que também se ocuparam das práticas de segurança em relação ao controle de fronteiras no âmbito da integração europeia. Tal escola introduziu uma agenda voltada para os profissionais da segurança, para os efeitos políticos da tecnologia e do conhecimento e para a racionalidade governamental da segurança. Portanto, entende-se que essa corrente de pensamento é adequada para compreensão do contexto de criação da FRONTEX, tendo em vista que enxerga a agência como um contínuo de segurança no continente, decorrente da evolução do processo integracionista, e não tanto como um regime de exceção. Para essa vertente, a securitização é concebida como um meio de controlar as fronteiras, a circulação de indivíduos, gerenciando riscos e ameaças a partir da atuação dos profissionais da segurança, como a polícia, que são responsáveis pela configuração do inimigo e da relação que se desenvolve com ele (COLLECTIVE, 2006, p. 458).

Como afirma LÉONARD (2010, p. 235), para a análise da securitização não basta só o estudo dos atos de fala, mas também a análise das práticas políticas e a implementação de medidas específicas cotidianas, como é o caso da criação de agências de controle, por exemplo. É nesse sentido que HUYSMANS (2004, p. 307) explica que os discursos de segurança estão interligados com as práticas, tais como os dispositivos tecnológicos utilizados para a gestão das fronteiras e as guardas costeiras.

Nesse sentido, enquanto o foco da Escola de Copenhague repousa em momentos de descontinuidade, quando políticos centrais declamam discursos radicais e identificam ameaças, a escola de Paris aponta que os significados de segurança acontecem através de práticas cotidianas, no âmbito da política normal e são perpetrados pelos agentes centralizados no aparato de segurança dos Estados, pelos profissionais de agências especializadas comunitárias e pelos guardas de fronteiras nacionais. A securitização, sob esse viés, desenvolve-se através de tecnologias cotidianas, através dos efeitos do poder, que são contínuos e não excepcionais, através de lutas políticas e, especialmente, através da competição institucional dentro do campo da segurança profissional em um processo de continuidade da integração europeia (BIGO, 2009).

Como arremata DUARTE (2012, p. 22), em uma perspectiva crítica, o contexto de criação da FRONTEX a insere como um aparato da UE que simplesmente reflete as exigências dessa “sociedade de risco” no bloco, em que para um grupo ser livre e seguro, milhões são excluídos. Em outras palavras, a agência surgiria como mais uma forma de reforçar os contornos do continente a serviço de uma política migratória comunitária focada na prevenção e combate à irregularidade e na efetivação de políticas de regresso duradouras e eficazes.

Como observado, a gestão de fronteiras e a circulação de pessoas estão intrinsecamente ligadas. Na UE, a lógica de segurança nas fronteiras trouxe efeitos reflexos para a imigração, mas não se pode olvidar que há, também, uma dimensão econômica associada a esse fenômeno. É nesse sentido que HUYSMAN (2000, p. 751) afirma que a securitização da imigração é um processo que tem por base os efeitos desestabilizadores da imigração em certas áreas econômicas e políticas, como o emprego, o sistema de bem-estar social e prevenção do crime, e que desde a criação do mercado único europeu, tem-se alterado o foco dos agentes para as fronteiras externas.

A gestão de fronteiras também tem uma dimensão econômica e laboral, a qual igualmente atinge a gestão da imigração na UE, uma vez que as políticas de imigração levam em consideração as necessidades econômicas do bloco, buscando-se evitar uma

suposta competição dos imigrantes com os cidadãos europeus, sobretudo em contextos de crise econômica, a partir das normativas apresentadas que disciplinam os aspectos da migração qualificada e regular.

Em relação à dimensão econômico-laboral das fronteiras, o controle fronteiriço funciona como um filtro seletivo, isto é, um primeiro controle das pessoas que estão autorizadas a ingressar no espaço Schengen. Por esse viés, a gestão de fronteiras serve à UE como uma condicionante da política migratória no bloco, para identificar aqueles migrantes que estão autorizados a ingressar, permanecer, ou residir na Europa, levando-se em conta o contexto de crise de alguns países e a possível competição por postos de trabalhos. Dessa forma, muitas vezes, a questão econômica e laboral dos controles fronteiriços e migratórios sobrepõe-se à dimensão de segurança, esta última podendo ser utilizada até para encobrir uma política de endurecimento dos controles migratórios e fronteiriços, cujo fim real é o de preservar os mercados internos.

É nesse sentido que DELUCAS (2003, p. 49) explica que o modelo adotado na UE tende a favorecer e reforçar um modelo de gestão da mobilidade humana que pode ser definido em termos de política instrumental e defensiva, focado na polícia de fronteira e na capacidade de resposta cíclica às necessidades do mercado de trabalho, em que o imigrante é visto como um “trabalhador convidado”. A visão instrumental do imigrante consiste em uma abordagem excessivamente econômica e laboral, em que este é passível de ser enviado de volta ao seu país de origem sempre que as contingências econômicas assim o determinarem, sendo ora visto como uma ameaça aos postos de trabalho, ora visto como uma ameaça à segurança do espaço comum.

Sintetizando o panorama crítico apresentado, DUARTE (2012, p. 23) reforça que a contrapartida para os avanços obtidos em Schengen foi o fortalecimento das fronteiras externas e a reificação do etnocentrismo, de modo que a UE intenta buscar o equilíbrio entre segurança e liberdade, como se estes fossem pólos opostos de um mesmo contínuo, enquanto se observa que o bloco, em muitos casos, teria optado por privilegiar a segurança ao invés de liberdade. No mesmo sentido, LEITE, SANTOS e MENDES (2018, p. 116) apontam que a preferência pelo processo de securitização, em detrimento da efetivação da integração dos imigrantes à sociedade e da quebra de barreiras propostas em planos, pactos e acordos no plano doméstico e internacional, cria um dissenso entre os tratados e as práticas interestatais. Os documentos firmados, em que os migrantes são sujeitos com direito de livre circulação, tratam também de diferenciar os nacionais e os estrangeiros, a despeito do comprometimento de tratar a especificidade

do imigrante como principal sujeito do fenômeno migratório. Apesar disso, nos últimos anos, a UE parece estar atenta às críticas feitas à atuação das agências de inteligência, propondo certas reformulações, que buscam tentar equilibrar a necessidade de gestão estratégica dos controles de fronteiras com as questões humanitárias relativas à circulação de pessoas.

Feitas essas considerações críticas a respeito do contexto de criação da FRONTEX, cuja exposição teve-se por necessária a fim de demonstrar a complexidade do tema e a pluralidade de concepções que buscam explicar seu surgimento, parte-se, doravante, para a análise jurídico-institucional da agência e de suas atribuições na ordem jurídica comunitária.

O primeiro aspecto a se ter em consideração a respeito da FRONTEX é que esta agência compõe uma estratégia jurídica para efetivar a gestão integrada de fronteiras no âmbito da UE, cujo fundamento jurídico repousa nos arts. 67 e 77 do TFUE, ao lado de iniciativas como os sistemas de vigilância SIS e VIS, que juntos configuram instrumentos que viabilizem o espaço sem fronteiras interiores e com o consequente controle integrado das fronteiras exteriores que se estabelecem no espaço comum.

Deste modo, a FRONTEX funciona como um instrumento de aplicação da política comum de gestão de fronteiras e como uma forma de assegurar a manutenção do espaço Schengen. Tanto é assim, que o art. 77 do TFUE, expressamente, dispõe que a UE desenvolverá uma política relativa a controle de fronteiras, asilo e imigração que observe: a ausência de quaisquer controles de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas; o controle de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas; e a introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas, encabeçado pela FRONTEX.

A gestão integrada de fronteiras no modelo europeu comporta vários pilares normativos já estudados, como o Código de Fronteiras Schengen, as bases de dados europeias VIS, SIS, e Eurodac, as Diretivas para evitar e penalizar a entrada, o trânsito e a residência irregulares, como a Diretiva 2002/90/CE do Conselho e a Decisão-Quadro 2002/946/JAI do Conselho, e fundamentalmente, a atuação da FRONTEX. Como aponta DUARTE (2012, p. 25), a criação da agência responde à necessidade de lidar com as ampliações da política comum e com os desafios do alargamento do bloco europeu para o leste, criando-se novas instituições que lidam diariamente com o fenômeno da mobilidade territorial humana, através de agências de inteligência, capazes

de gerenciar os controles das fronteiras externas do bloco de forma mais efetiva e coordenada.

No contexto do modelo europeu de gestão integrada de fronteiras, a primeira versão da FRONTEX nasce em outubro de 2004, cuja sigla designava a Agência Europeia para Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos países membros da UE, através do Regulamento nº 2007/2004. Neste primeiro momento, a agência atuava como coordenadora do processo de implementação e uniformização das decisões comunitárias nos países-membros, principalmente em relação à fiscalização fronteiriça, compartilhamento de informações acerca da vigilância e monitoramento das rotas migratórias, ao treinamento de equipes de intervenção nas fronteiras em situações de fluxo desproporcional de pessoas, e auxílio na organização do regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, ao abrigo da Diretiva do retorno.

Dentre as atribuições institucionais iniciais da FRONTEX, elencadas no art. 2º do Regulamento (CE) 2007/2004, destacavam-se, especialmente, aquelas relativas à imigração e gestão das fronteiras, tais como: coordenação da cooperação operacional entre os Estados-membros no âmbito da gestão das fronteiras externas; apoio aos Estados-membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, inclusive na definição de normas comuns de formação; realização de análises de risco; acompanhamento da evolução da pesquisa em matéria de controle e vigilância das fronteiras externas; apoio aos Estados-membros confrontados com circunstâncias que exijam uma assistência operacional reforçada nas fronteiras externas; e finalmente, apoio aos Estados-membros na organização de operações conjuntas de regresso.

Salienta-se, ainda, no regulamento inicial da FRONTEX, o art. 1º, inciso 2, que expressamente reconhece que a competência sobre o controle de fronteiras permanece com os Estados-membros. Inclusive, o próprio art. 77, n. 4 do TFUE, determina que suas disposições não afetam a competência dos Estados-membros no que respeita à definição geográfica das respectivas fronteiras, de acordo com o direito internacional. Isso significa que não há uma perda absoluta da soberania sobre a delimitação das fronteiras, e mesmo dos controles fronteiriços sobre elas, em favor das instâncias comunitárias. A responsabilidade pela vigilância das fronteiras permanece com cada Estado, que mantém suas guardas nacionais de controle, segurança e equipamentos de monitoramento e vigilância. O que existe, na verdade, é a coordenação da atuação de tais controles por meio da agência.

Isto é, a uniformização de procedimentos, a prestação de auxílio operacional, o oferecimento de cursos de formação às guardas nacionais, a realização de operações conjuntas entre os Estados, etc. Apesar de existir certa mitigação nas competências de controles fronteiriços nacionais, que passam a ser de interesse e objeto de normativas comunitárias sobre o tema, os Estados-membros ainda são relevantes na execução dos procedimentos fiscalizatórios em suas fronteiras e na gestão da mobilidade humana daqueles que entram e saem de seus territórios. Dessa forma, a FRONTEX nasce como uma alternativa jurídica para equilibrar essas duas necessidades, quais sejam, do princípio da soberania e da gestão comunitária de fronteiras.

Outro ponto de destaque reside na personalidade jurídica da agência europeia e a pretensa autonomia jurídica, financeira e orçamentária, financiada pelos fundos da UE, bem como a possibilidade de firmar acordos de cooperação operacional com países terceiros e cooperação com as autoridades desses países, nos termos do art. 14, principalmente de trânsito e origem de imigrantes. Admitia-se a cooperação com as demais agências europeias, e o apoio aos Estados-membros confrontados com circunstâncias que exigissem uma assistência técnica e operacional reforçada nas suas fronteiras externas, como a chegada de fluxo desproporcional de pessoas.

No que tange à atuação na ordem jurídica comunitária, a FRONTEX, como observado, enquadrava-se como uma agência europeia responsável pela coordenação operacional nas fronteiras, o que transportaria a questão dos controles fronteiriços, gradualmente, de uma perspectiva intergovernamental para uma abordagem de controle integrado comunitário. Sobre o tema, WIERMANS (2011, p. 39) destaca que a FRONTEX facilita a implementação das disposições jurídicas comunitárias em matéria de controle de fronteiras.

Nesse sentido, RIJPM (2016) esclarece que a agência era concebida, na sua criação, com um *status* especial, pois tinha identidade dupla, na medida em que, por um lado, representa uma agência europeia no sentido clássico, que auxilia na implementação de uma política comunitária através da prestação de assistência técnica e informativa aos países membros. Por outro lado, seria dotada de competência para coordenação da cooperação operacional entre as agências de aplicação da lei no seu âmbito de atuação, o que se podia observar anteriormente apenas no âmbito do terceiro pilar, comunitarizado após o Tratado de Lisboa.

Ademais, como constata LÉONARD (2009), o modelo europeu de gestão de fronteiras guiou-se, em larga medida, pela criação de agências, não só a FRONTEX,

mas, também, EUROPOL, CEPOL dentre outras responsáveis pela manutenção do espaço Schengen. Para a autora, a adoção de uma agência e não de outro mecanismo de integração, revela os auspícios comunitários de operacionalizar a gestão de fronteiras e de reforçar os contornos externos da UE.

As agências de inteligência trazem vantagens institucionais, sobretudo porque são compostas por profissionais dotados de elevado nível de especialização, o que facilita a tomada de decisão e a elaboração de estratégias de gerenciamento; ao passo que são capazes de promover a cooperação entre os Estados-membros, através da partilha de informações e de atividades de coordenação, sem retirar as competências soberanas. Por fim, na visão da autora, a opção pelas agências carrega uma dimensão simbólica, no sentido de que fornecem maior visibilidade às políticas da UE, conferindo-lhes maior legitimidade ao transmitir a ideia de que estão pautadas em resultados técnico-científicos.

Quando se trata da atuação da FRONTEX, devem-se destacar as operações conjuntas realizadas pela agência nos Estados-membros expostos a situações específicas nas fronteiras externas, que demandam uma cooperação operacional e um enfrentamento conjunto de todo o bloco, por meio de sua agência de inteligência, tendo em vista que essa é uma das principais formas de atuação da FRONTEX. Inicialmente com caráter excepcional, podendo-se adotar caráter permanente, essas operações pautam-se na colaboração com os países-membros em promover a cooperação técnica nas fronteiras expostas a fluxo desproporcional de pessoas. Sobre o tema, CAMPESI (2013, p. 6) afirma que a situação de emergência torna-se, muito em breve, permanente, como ocorreu com a operação HERA, que foi transformada em uma operação ordinária, caracterizada como o primeiro elo da cadeia de controle que a FRONTEX teria implantado desde o Atlântico até o Mar Egeu para cercar as fronteiras do sul da Europa.

ILISESCU (2015, p. 7) define as operações conjuntas como ações coletivas coordenadas pela FRONTEX, organizadas pelos Estados-membros, envolvendo a participação de outros membros e o seu apoio financeiro, humano e logístico. A operação é guiada pelo princípio da solidariedade. Em outros termos, a agência coordena a mobilização de pessoal especializado e de equipamento técnico, como aeronaves, navios, drones e equipamentos de vigilância nas fronteiras. As operações conjuntas da FRONTEX, por sua vez, são realizadas em três tipos de fronteiras - mar, terra e ar, de modo que cada operação é baseada na análise de risco e é feita sob medida para as circunstâncias identificadas, mediante um plano operacional de atuação. Este

documento define claramente o objetivo de cada operação conjunta, onde deve ocorrer, as quantidades e tipos de equipamentos técnicos e os oficiais que devem participar.

Acerca do tema, MARKARD (2016, p. 610) relembra que a UE e os seus Estados-Membros, em tais operações, envolvem progressivamente países terceiros nas suas medidas de controle fronteiriço, sobretudo no mar. Alguns instrumentos relevantes de controle de imigração cooperativa estão incluídos entre as medidas de capacitação e patrulhamento conjunto em águas territoriais de países terceiros e instrumentos de vigilância compartilhada sobre movimentos de navios, bem como a assinatura de acordos de trabalho e de readmissão de imigrantes em países terceiros.

A título de ilustração, mencionam-se as seguintes operações conjuntas organizadas pela FRONTEX ao longo dos anos de atuação, tanto de patrulhamento, vigilância e salvamento no mar, quanto de identificação de imigrantes, entradas irregulares e operações de regresso, sobretudo nas fronteiras externas do leste e do sul, principalmente no Mediterrâneo. São elas: operações conjuntas realizadas na área da fronteira do Atlântico (HERA I, II e III), na região do Mediterrâneo Ocidental (MINERVA, INDALO), na região do Mediterrâneo central (HERMES, NAUTILUS), na região do Mediterrâneo Oriental e na fronteira terrestre sul-oriental, oferecendo suporte à Grécia na vigilância fronteiriça (POSEIDON); na região do mar Mediterrâneo Central, entre Itália e Líbia, oferecendo suporte financeiro, técnico e operacional à Itália (TRITON), em substituição à operação MARE NOSTRUM, dentre tantas outras. A crescente atuação da FRONTEX, sobretudo no Mar Mediterrâneo, a partir das operações mencionadas, e também nas fronteiras terrestres, levou autores como RIJPM e CREMONA (2006) a definirem que a estratégia implementada pela UE, a partir da FRONTEX, erigiu um novo “Muro de Berlim no mar”.

A atuação da FRONTEX, mormente nas operações conjuntas e nas operações de regresso de imigrantes em situação irregular, contudo, não foi unanimidade, posto que levantou críticas da sociedade civil e de ONGs (HUMAN RIGHTS WATCH, 2012), bem como dúvidas sobre a efetividade, custos das operações e do efetivo respeito ao direitos humanos e às normativas consagradas no direito internacional, como o princípio do *non-refoulement* e acesso ao devido processo legal para os requerentes de asilo, colocando em debate o sistema de gestão de fronteiras adotado na UE como um todo. Tais críticas serão discutidas na seção final deste capítulo, mas por ora, vale mencionar que a agência passou por pressão para reformulação de seu regulamento jurídico, o que culminou com sucessivas alterações, até a edição do Regulamento (UE) 2016/1624, que

revogou as disposições anteriores e criou a “nova” FRONTEX, como uma resposta jurídico-institucional ao agravamento da crise migratória e de refugiados em 2015.

Após o regulamento inicial de 2004, a FRONTEX passou por uma reformulação que ampliou suas competências, por meio do Regulamento (CE) nº 863/2007, que estabeleceu um mecanismo para a criação de equipes de intervenção rápida nas fronteiras (RABIT). De acordo com o regulamento, a atuação das RABIT ocorreria sem prejuízo dos direitos dos refugiados e das pessoas que requeiram proteção internacional, nomeadamente no que respeita a não repulsão. Nos termos do regulamento, a pedido de um Estado-membro confrontado com uma situação de pressão urgente e excepcional, especialmente em virtude do afluxo de um grande número de nacionais de países terceiros, a Agência pode destacar, por um período limitado, uma ou mais equipes de intervenção rápida nas fronteiras para o território do Estado-membro requerente pelo período adequado, nos termos do art. 8º. O dispositivo representou uma ação bastante incisiva da UE, intermediada pela atuação da FRONTEX, haja vista que as RABITs atuam objetivando repelir possíveis agressões de imigrantes não documentados, buscando reestabelecer a ordem normal nas fronteiras.

Tendo em vista que a composição das RABITs se dá por meio da aglutinação de guardas nacionais de fronteiras dos Estados-membros em apoio a operações específicas, PIÇARRA (2010, p. 27) afirma que tais equipes reforçam a noção de espaço comum na UE, ao constituírem uma espécie de derrogação ao clássico princípio estatal da territorialidade, na medida em que permitem às autoridades de fronteiras de um Estado-membro a intervenção no território de outro, embora em conjugação e com o acordo das autoridades deste último.

Considerando que a violação aos direitos é uma das principais críticas imputadas à atuação da agência, sobretudo nas operações de regresso, o Regulamento (UE) n. 1.168/2011 incluiu um quadro mínimo de direitos humanos a ser respeitado pela FRONTEX em sua atividade, que deveria cumprir as tarefas em plena conformidade com a legislação da UE, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, e as obrigações de Genebra relativas ao acesso à proteção internacional (MATERA, 2014).

Neste ponto, pressionou-se a agência a criar uma estratégia para os direitos fundamentais, conformando um mecanismo eficaz para acompanhar eventuais violações aos direitos fundamentais em todas as atividades da agência e à criação de um código de conduta, que fosse juridicamente vinculante, e não tivesse apenas uma função de monitoramento das eventuais violações. Dentre as medidas e avanços no tema,

destacam-se o Fórum Consultivo em Direitos Humanos para a atuação da agência e o provedor de direitos fundamentais, com atuação junto à instituição.

A partir de 2015, porém, com o agravamento da crise migratória e a suposta ineficiência das agências europeias para lidar com o fluxo desproporcional de imigrantes e refugiados nas fronteiras externas, o arcabouço institucional da FRONTEX passou por uma reformulação geral. Foi revogado o Regulamento inicial n. 2007/2004 e as disposições posteriores, e em seu lugar, foi aprovado o Regulamento UE 2016/1624, como uma resposta comunitária à crise que se abateu sobre o continente.

É importante mencionar, como explica STOKHOLM (2015, p. 4), que as detecções de travessias irregulares nas fronteiras do Mediterrâneo atingiram o máximo em 2015, com números acima dos registrados durante a Primavera Árabe de 2011. Dentre as principais razões para o significativo aumento do fluxo de pessoas estão os conflitos armados no Oriente Médio, abusos políticos no norte da África, deterioração da segurança e da situação humanitária e preocupações com direitos humanos em vários países. A situação migratória também pode ser vista à luz da falta de vias legais realistas para as pessoas que buscam refúgio na Europa fugindo da guerra e da perseguição, além das rotas migratórias alternativas, bem como da atração exercida pela UE como um convite aberto aos migrantes de economia informal.

A nova Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, por seu turno, nasce nesse contexto complexo e dinâmico, demandando o equilíbrio da proteção humanitária, com o princípio da soberania nacional e da gestão estratégica e comunitária das fronteiras externas da UE. Surge no bojo de um conjunto de medidas pensadas pelas instâncias comunitárias para solucionar a crise de mobilidade de pessoas na região, evitando-se a desagregação do bloco, a ruptura do acordo Schengen, e que a reintrodução temporária de controles internos nas fronteiras se tornasse uma constante e não uma exceção, colocando em risco a liberdade de circulação de pessoas enquanto uma das principais conquistas do bloco europeu.

Sobre o tema, WILSON (2018, p. 47) corrobora com o entendimento exposto, ao afirmar que para os gestores políticos da UE - supervisionando uma entidade política cada vez mais fraturada e disputada – o problema poderia ser mitigado com o renascimento da FRONTEX, uma vez que esta funcionaria como uma assembleia de segurança supranacional de orientação aos Estados-membros, sendo vista como um novo motor de integração e unidade revigoradas.

Em linhas gerais, o Regulamento UE 2016/1624 foi aprovado no sentido de ampliar e reforçar a atuação da FRONTEX nos procedimentos de controle e vigilância comunitária nas fronteiras externas, agregando competências de salvamento, e atraindo a atuação mais incisiva das instituições regionais. A lógica de securitização, porém, parece ter sido mantida em sua essência, não havendo uma ruptura principiológica com o modelo de gestão até então vigente, salvo alguns dispositivos específicos. Na verdade, torna-se ainda mais incisiva sua atuação na gestão da mobilidade humana no bloco.

Em tese, as inovações recaem sobre: o incremento das guardas de fronteiras e dos equipamentos técnicos, com proposta de aumento de funcionários permanentes e a possibilidade de a agência adquirir equipamentos técnicos para sua atuação; o estabelecimento de um centro de acompanhamento e análise de risco, para monitorar os fluxos migratórios, com a possibilidade de envio de agentes para auxiliar as autoridades de fronteiras nacionais; e as discussões envolvendo a instituição de um direito de intervir a partir da avaliação de vulnerabilidades, prerrogativa que poderia configurar uma inovação jurídica importante, autorizando a atuação da agência no Estado-membro em situações que exigem ação urgente nas fronteiras externas, quando o controle for ineficaz ao ponto de pôr em risco o funcionamento do espaço Schengen, deslocando a decisão para o âmbito comunitário, por meio de ato de execução adotado pelo Conselho.

Nesse sentido, a unificação sob a égide da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, a partir da Agência FRONTEX e das autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, constitui, como afirma BRUYCKER (2016, p. 564), "uma ficção jurídica". Isso porque, como assinalam CARRERA e DEN HERTOOG (2016, p. 1), o que se conseguiu foi transformar a Agência FRONTEX em "Frontex *plus*", com competências alargadas, de modo que as mudanças introduzidas na configuração da agência não poderiam ser descritas como uma revolução, mas como uma evolução natural no processo que começou em 2004 com a criação da agência.

O novo regulamento prevê que as estratégias nacionais de gestão integrada das fronteiras, a serem desenvolvidas pelas autoridades nacionais, devem ser coerentes com a estratégia europeia. Isso significa que o novo regulamento estabelece uma espécie de relação hierárquica entre a agência e as autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras (BRUYCKER, 2016, p. 561). Dessa forma, a FRONTEX não será mais apenas um centro de informações, mas também um "*primus inter pares*" (RIJPM, 2016, p. 26). Do ponto de vista normativo, a nova Agência FRONTEX passará a ser o chefe executivo e operacional das autoridades nacionais responsáveis pela gestão das

fronteiras, podendo representar um aumento de poder executivo da agência sobre os Estados-membros e uma mitigação ainda maior das competências soberanas nacionais sobre as fronteiras externas. Tal ganho de poder pode ser interpretado como uma tentativa de conferir maior competência executiva à FRONTEX, a fim de acompanhar o incremento dos recursos financeiros aportados em suas operações nos últimos anos.

Feitas as considerações a respeito do contexto de reformulação da agência, parte-se para a análise das principais inovações normativas que puderam ser identificadas no novo regulamento da FRONTEX.

Logo no item 1 do preâmbulo do novo Regulamento, a UE assume que a nova FRONTEX configura-se como uma resposta mais ampla ao fluxo de pessoas sem precedentes que chega ao bloco. Além disso, declara-se, no item 2, que o objetivo do bloco é desenvolver e implementar uma gestão europeia integrada das fronteiras a nível nacional e comunitário, o que constitui, a um só tempo, corolário indispensável da livre circulação de pessoas e um elemento fundamental do ELSJ. A normativa reconhece, ainda, que a gestão europeia integrada das fronteiras é essencial para melhorar a gestão da imigração, contribuindo para combater a criminalidade transfronteiriça e para garantir um elevado nível de segurança interna na União. Por fim, reconhece que é necessário agir no pleno respeito dos direitos fundamentais e de forma a salvaguardar a livre circulação de pessoas no interior do bloco.

No art. 2º, apresenta-se uma lista de definições que contribuem para esclarecer os conceitos importantes relativos ao controle de fronteiras e à gestão da imigração. No que se refere às fronteiras externas, adota-se o conceito do Código de Fronteiras Schengen, em seu art. 2º, inciso 2, entendidas como as fronteiras terrestres, inclusive as fronteiras fluviais e lacustres, as fronteiras marítimas, bem como os aeroportos, portos fluviais, marítimos e portos lacustres dos Estados-membros, desde que não sejam as fronteiras internas. Demonstrando com clareza o objeto de disciplinamento da agência.

Ademais, destaca-se a definição apresentada da “Zona dos pontos de crise”, prevista no art. 2.10, caracterizada como uma zona em que o Estado-Membro de acolhimento, a Comissão, as agências competentes da União e os Estados-Membros participantes cooperam, com o objetivo de gerir um desafio migratório existente ou potencialmente desproporcionado, caracterizado por um aumento significativo do número de migrantes que chegam às fronteiras externas. Antes, tal definição aparecia em documentos esparsos, e após o regulamento da FRONTEX, apresenta-se compilada com uma base de vinculatividade jurídica.

No art. 3º, tem-se a instituição da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que passa a ser constituída pela Agência FRONTEX e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras que realizem controles fronteiriços, representando uma inovação normativa importante, haja vista que antes o encargo de gestão comunitária era expressamente atribuído à FRONTEX, reforçando a corresponsabilidade também dos Estados-membros, que continuam responsáveis pelos controles no âmbito de suas guardas nacionais, com o detalhe de que as estratégias nacionais de gestão integrada das fronteiras devem estar em harmonia com a gestão europeia das fronteiras.

No art. 4º, estabelecem-se, de forma ampliada e compilada em um único documento, as medidas que integram o controle integrado das fronteiras na UE, antes dispersas em normativas regionais. As medidas incluem: a) controle das fronteiras; b) operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar; c) análise de riscos e ameaças; d) cooperação entre os Estados-membros; e) cooperação interagências e de sistemas informacionais SIS e VIS; f) cooperação com países terceiros; g) medidas técnicas e operacionais dentro do espaço Schengen, para responder à imigração irregular e combater a criminalidade transfronteiriça; h) viabilizar operações de regresso de nacionais de países terceiros com residência ou entrada irregulares; i) utilização das tecnologias mais avançadas; j) mecanismo de controle da qualidade; k) fomento à solidariedade, em especial, instrumentos de financiamento da União.

No art. 5º, há a reafirmação da responsabilidade partilhada pelo controle das fronteiras externas perante a Guarda de Fronteiras e Costeira, através da Agência FRONTEX, e das autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras. O que existe é um dever de cooperação no âmbito da agência, bem como de observância e harmonização das estratégias nacionais com as estratégias comunitárias. Destaque-se, ainda, que, nos termos do item 11 e 12 do preâmbulo, a Agência deverá exercer as suas atribuições sem prejuízo da competência dos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e da segurança interna, bem como da defesa, considerando que as faixas de fronteiras são zonas sensíveis aos domínios nacionais.

No capítulo II do Regulamento em análise, iniciam-se, especificamente, as atribuições da FRONTEX, muitas das quais foram mantidas e outras ampliadas, nos termos das inovações que se passam a expor. A primeira delas diz respeito à avaliação de vulnerabilidades e riscos analisados pela FRONTEX, nos termos do art. 13, em que a agência estabelece, mediante decisão do conselho de administração baseada numa

proposta do diretor-executivo, uma metodologia comum para a avaliação das vulnerabilidades, que inclui critérios objetivos com base nos quais a FRONTEX realiza a avaliação dos riscos, a frequência, e a forma de atuação, acompanhando a disponibilidade do equipamento técnico, dos sistemas, das capacidades, dos recursos, da infraestrutura, do pessoal e da formação adequada dos Estados-Membros necessários para o controle das fronteiras.

Como lembra SANTOS VARA (2018a, p. 152), quando se verificam vulnerabilidades no controle de fronteiras em algum Estado-membro, o diretor executivo da agência formula uma recomendação ao Estado com medidas corretivas a serem adotadas em determinado prazo, nos termos do art. 13, inciso 6, do Regulamento FRONTEX. Em caso de não cumprimento, o tema é remetido ao conselho de administração que poderá emitir uma decisão vinculante para superar a vulnerabilidade. Se ainda assim não houver resposta por parte dos Estados-membros, pode-se levar o caso à Comissão e dar início ao procedimento mais incisivo previsto no art. 19 do Regulamento, que se relaciona às discussões envolvendo o chamado direito de intervir, a ser estudado mais adiante.

Outra inovação se refere ao destacamento de guardas de fronteira na qualidade de membros das equipes europeias de guardas de fronteira e costeira para realizar operações conjuntas, intervenções rápidas nas fronteiras e outras operações no quadro das equipes de apoio à gestão dos fluxos migratórios. Nos termos do art. 20, inciso 5, do Regulamento em questão, a FRONTEX contará com um contingente de reserva para reação rápida nas fronteiras, com a novidade de que este será um corpo permanente, totalmente à disposição da agência, que pode ser destacado a partir de cada um dos Estados-membros no prazo de cinco dias úteis a contar da data em que o plano operacional tiver sido decidido entre o diretor-executivo e o Estado-membro de acolhimento da respectiva operação.

Tal dispositivo visa instrumentalizar a solidariedade operacional entre os membros, de modo que cada Estado coloca à disposição da Agência, numa base anual, um determinado número de guardas de fronteira ou de outro pessoal competente, totalizando um mínimo de 1.500 pessoas das diversas nacionalidades. Além do caráter permanente, a inovação observada diz respeito à criação de uma obrigação de os Estados colocarem à disposição da agência os guardas determinados para intervenções rápidas nas fronteiras.

A principal inovação do Regulamento relaciona-se ao art. 19, que estabelece a decisão de intervir para tratar de uma situação em que um Estado-Membro não é capaz de gerir adequadamente as suas fronteiras, como uma espécie de direito de intervir, assim chamado porque enseja um procedimento incisivo de atuação das instâncias comunitárias nos Estados-membros expostos a uma situação que possa pôr em risco o bom funcionamento do espaço Schengen, mesmo que o respectivo Estado não tenha requerido a atuação da FRONTEX. As hipóteses que justificam o referido procedimento são situações que demandam intervenção urgente nas fronteiras, quais sejam: a) um Estado-membro não tomar as medidas necessárias em conformidade com a decisão do conselho de administração a que se refere o artigo 13, n. 8; ou b) Um Estado-membro que se viu confrontado com desafios específicos e desproporcionais na fronteira externa não solicitou à Agência apoio suficiente nos termos dos artigos 15, 17 ou 18, ou não tomou as medidas necessárias para executar as ações previstas nestes artigos.

Nesses casos pontuais, o Conselho, com base numa proposta da Comissão, pode adotar imediatamente uma decisão, por meio de um ato de execução, que identifique as medidas suscetíveis de atenuar esse risco a executar pela agência e que obrigue o Estado-membro a cooperar com a FRONTEX na execução dessas medidas. Ressalta-se que, nessas situações que exijam ação urgente, o Parlamento Europeu é imediatamente informado sobre a questão e sobre todas as medidas adotadas para conter a demanda.

Dentre as medidas possíveis a serem determinadas na decisão do Conselho estão as atribuições típicas da FRONTEX, como o destacamento de equipes de intervenção rápida nas fronteiras externas, coordenação de atividades com os demais Estados-membros ou países terceiros, envio de equipamento técnico e organização de operações de regresso. Frise-se que, se o Estado-membro não cumprir a decisão do Conselho no prazo estabelecido, e não cooperar com a FRONTEX, a Comissão pode desencadear o procedimento previsto no Regulamento (UE) 2016/399 relativo à reintrodução temporária dos controles internos de fronteiras.

O procedimento em análise, ao menos neste ponto, pode representar um passo em direção ao aprofundamento da integração europeia no modelo aqui estudado, na medida em que enseja a atuação das instâncias europeias e da agência FRONTEX no que diz respeito à adoção de medidas que possam atenuar a ineficácia na gestão das fronteiras externas. Não obstante, o direito de intervir levantou controvérsias no que tange à sua adequação ao direito comunitário (PEERS, 2015, p. 2).

Isso porque diversos dispositivos previstos no direito originário do bloco vão de encontro à eventual atuação comunitária à revelia dos Estados-membros em matéria migratória e fronteiriça. Por exemplo, o art. 4.2 do TUE prevê que a segurança nacional continuará a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-membro, e o art. 72 do TFUE determina que o título V, que disciplinou o ELSJ, não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e da segurança interna, sendo uma competência exclusiva dos Estados para salvaguardar a segurança nacional.

Destaca-se que o texto inicial da proposta da Comissão que deu origem ao Regulamento 2016/1624 é diferente do que ficou positivado na versão final do art. 19 da normativa em comento. Na proposta inicial, cabia à Comissão tomar uma decisão sob a forma de um ato de execução que estabelecesse as medidas que a FRONTEX deveria adotar, o que gerou reação por parte dos Estados-membros, dado o grau de interferência que a medida representaria nas competências nacionais de controle, inclusive dando margem à atuação da agência sem o consentimento do respectivo Estado.

Em consequência desta oposição, o dispositivo sofreu uma alteração significativa, tendo sido aprovado o texto vigente, segundo o qual a decisão de intervir em um Estado-membro deve ser adotada pelo Conselho por maioria qualificada, com base em uma proposta da Comissão, caso em que o Conselho solicitará à agência que elabore um plano operacional, de modo que o Estado-membro deverá cooperar com a FRONTEX para a execução das medidas propostas. Percebe-se, pois, que em relação à proposta inicial, o texto adotado traz como diferença o fato de a decisão concernente à atuação da agência no território de um Estado-membro dever ser adotada pelo Conselho e não pela própria Comissão. Além disso, as consequências da falta de cooperação do Estado com a agência estão agora claramente definidas, ou seja, se o país em causa não cumprir a decisão do Conselho, pode-se dar início ao procedimento que autoriza a reintrodução de controles nas fronteiras internas comuns, nos termos do art. 29 do Código de Fronteiras Schengen (CAMPESI, 2018, p. 17).

No caso concreto, o procedimento em questão só não é mais problemático porque, como afirmam CARRERA e DEN HERTOOG (2016, p. 22), na prática, a cooperação do Estado afetado com a FRONTEX é de fundamental importância para execução das recomendações do Conselho. O próprio regulamento prevê que o Estado-membro em causa deve cooperar com a FRONTEX para realizar a aplicação prática das medidas adotadas pelo Conselho, nos termos do art. 19.

A intervenção da agência se baseia no plano operacional elaborado pelo diretor executivo e acordado com o Estado-membro envolvido, razão pela qual a substituição de autoridades nacionais por equipes da Guarda Europeia de Fronteiras, em um determinado setor da fronteira, dificilmente poderia se materializar sem a cooperação deste mesmo Estado afetado na preparação e execução do plano operacional. Além disso, como relembra SANTOS VARA (2018b, p. 159), a partir de uma perspectiva política, é difícil conceber que o Conselho decida enviar as equipes da FRONTEX contra a vontade expressa do Estado-membro afetado.

Noutro giro, observa-se um reforço normativo das atribuições da FRONTEX no que diz respeito à organização das operações de regresso de imigrantes em situação de entrada ou residência irregular no âmbito dos Estados-membros, o que mais uma vez demonstra a competência direta da agência enquanto um instrumento para viabilizar a política comum de imigração defensiva desenvolvida no bloco, e que a efetivação de operações de regresso duradouras e efetivas configura-se como um dos objetivos principais da política migratória na UE. A agência está encarregada de operações de regresso coordenadas e organizadas em um ou mais Estados-membros, inclusive podendo propor, por sua própria iniciativa, que um Estado-membro realize a coordenação e a organização de operações de regresso.

É de se notar que a decisão de regresso é adotada pelo Estado-membro com base na Diretiva 2008/115/CE, não cabendo à FRONTEX analisar o mérito da decisão, mas tão somente prestar auxílio material na organização do retorno. Neste ponto, inovação relevante diz respeito às operações de regresso conjuntas, nos termos do art. 28, inciso 3, com a participação de países terceiros, que podem fornecer meio de transporte e escolta, observando-se o princípio da não repulsão e os pedidos de asilo e pelo uso proporcionado de meios de repressão durante toda a operação de regresso, tornando a operação menos custosa para a UE.

O incremento das possibilidades de cooperação técnica com agências e países terceiros também se configura como inovação normativa de destaque no âmbito da FRONTEX. De acordo com o art. 53 do Regulamento, a agência deve trabalhar em cooperação com outras instituições comunitárias, como a Agência Europeia de Controle das Pescas e a Agência Europeia da Segurança Marítima, apoiando as autoridades nacionais que exercem funções de guarda costeira a nível nacional e da União e, se for o caso, a nível internacional, por meio da partilha de informações, prestação de serviços de vigilância, acesso a base de dados, dentre outras medidas. A referida cooperação é

instrumentalizada por meio de um acordo de trabalho que deve ser aprovado pelo Conselho de Administração da FRONTEX e das demais agências.

Em relação à cooperação com países terceiros, o art. 54 e os seguintes ampliam as competências anteriores dispondo acerca do respeito e incentivo da FRONTEX à cooperação técnica e operacional entre Estados-membros e países terceiros, enquanto um aspecto da política de relações externas da União, designadamente no domínio da proteção dos direitos fundamentais e do princípio da não repulsão. A operação em países terceiros, geralmente, é formalizada por convênios firmados entre os Estados-membros e os países terceiros de origem e trânsito dos fluxos migratórios, e devem estar em conformidade com o direito e a política da UE.

Os convênios, por sua vez, especificam o âmbito, a natureza e os fins da cooperação e dizem respeito à gestão da cooperação operacional, como por exemplo, na fiscalização da saída dos imigrantes com destino à UE, na organização e recepção das operações de regresso, nos acordos de readmissão de imigrantes, e no patrulhamento e vigilância fronteiriça. Ainda, de acordo com o teor do art. 55, é possível a FRONTEX destacar peritos, entre o seu próprio pessoal, como oficiais de ligação em países terceiros, de modo que os referidos agentes farão parte das redes de cooperação locais ou regionais de oficiais de ligação da imigração e peritos em segurança da União e dos Estados-membros, bem como a UE pode receber oficiais de países terceiros, mediante uma base de reciprocidade, a fim de dar cumprimento às operações em curso.

Os referidos dispositivos revelam que a cooperação técnica, operacional, informacional e de material representam a chave para atuação da FRONTEX, tanto internamente, com os Estados-membros e com as demais agências europeias de inteligência, quanto externamente, com os países terceiros, sobretudo de origem e trânsito dos fluxos migratórios que buscam chegar àquele continente.

Assim, a atuação da agência se dá, também, em uma espécie de extraterritorialidade e de controle remoto, ou à distância, da fronteiras, com o consentimento dos países terceiros que recebem treinamento, equipamentos, recursos financeiros e operacionais para monitorar, e por vezes impedir, a contingência de fluxos de pessoas, sobretudo em condição irregular, em direção ao bloco europeu.

Sobre o tema, MARKARD (2016, p. 614) relembra que os países terceiros assumem obrigações de controle da migração a partir de acordos firmados com a UE e seus Estados-membros, como por exemplo, através de parcerias de mobilidade, que propiciam a concessão de pacotes de mobilidade em troca de obrigações de retirada de

imigrantes irregulares, melhorias no controle de fronteira e trocas de informações na gestão fronteiriça. Para a autora, tais acordos bilaterais, que recorrentemente estão à margem do princípio da transparência porque não são disponibilizados ao público em razão de possuírem informações sensíveis aos Estados, podem conter obrigações ainda mais específicas, destinadas à intensificação das patrulhas costeiras, a fim de impedir a saída dos imigrantes, o que pode ser problemático do ponto de vista do direito de deixar seu país, que é um direito internacionalmente reconhecido.

Finalmente, a agência passou por certa ampliação jurídica em face do respeito aos direitos fundamentais dos imigrantes. Esse processo se iniciou desde as alterações de 2011, após as críticas recebidas pela FRONTEX na forma de condução de suas operações conjuntas e de regresso de nacionais de países terceiros, que não garantia um procedimento individualizado de queixa por possíveis violações dos direitos humanos.

Nos termos do Regulamento 1624/2016, a FRONTEX passou a dispor de maiores competências de busca e salvamento de vidas no mar. A inovação consiste em tornar o auxílio à prestação de operações de busca e salvamento como uma obrigação juridicamente vinculante no ato constitutivo da FRONTEX, reconhecendo que frequentemente as operações de vigilância se convertem em operações de salvamento, por exemplo, de botes de imigrantes e refugiados provenientes do norte da África no Mediterrâneo, sendo necessário dotar a agência de capacidade de atuação nesses casos.

O item 45 do preâmbulo reconhece que as operações de busca e salvamento não afetam a repartição de competências entre a União e os Estados-membros nos termos dos tratados, nem as obrigações assumidas por força de convenções internacionais, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, e a Convenção sobre Busca e Salvamento Marítimos, ou seja, estabelece-se um nível a mais de proteção.

Em relação à perspectiva humanitária, o novo regulamento inseriu um mecanismo de denúncia contra possíveis violações aos direitos fundamentais, nos termos do art. 72, incrementando a atuação do provedor de direitos fundamentais com atuação junto à agência. Nos termos do art. 72.2 do Regulamento FRONTEX:

qualquer pessoa que seja diretamente afetada pelas ações do pessoal implicado em operações conjuntas, projetos-piloto, intervenções rápidas nas fronteiras, no destacamento de equipas de apoio à gestão de fluxos migratórios, em operações de regresso ou intervenções de regresso, e que considere que os direitos fundamentais foram violados em resultado destas ações, ou qualquer terceiro em nome dessa pessoa, pode apresentar uma queixa, por escrito, à Agência.

Nesses casos, cabe ao provedor de direitos fundamentais tratar das queixas recebidas pela agência, após o que procede a um juízo de admissibilidade, realiza o registro e autuação das queixas admissíveis, reencaminha todas as queixas registradas ao diretor-executivo, transmite ao Estado-membro de origem as queixas relativas aos membros das equipes, informa a autoridade relevante ou a entidade competente pelos direitos fundamentais no Estado-membro, que por sua vez, deve garantir o seguimento dado pela Agência ou pelo Estado-membro. Apesar de inovar em certo ponto, o sistema ainda é tido por insatisfatório na proteção dos direitos fundamentais (RIJPM, 2016, p. 30), sobretudo em termos de processamento, responsabilização e eventuais sanções adotadas, como se apresentará na seção seguinte.

Não obstante as inovações acima apresentadas, como já se mencionou, a criação da nova agência não altera ideologicamente o modelo de gestão de fronteiras e de imigração até então vigente. Pelo contrário, a “nova FRONTEX” o aprofunda e o reforça. Nesse sentido, CARRERA (2016, p. 16) argumenta que o novo sistema vem reforçar as atuais competências da FRONTEX, mas ainda não corrige as deficiências do sistema anterior. Isso porque, apesar de a agência ter adquirido prerrogativas para desenvolver uma estratégia para a gestão integrada das fronteiras da UE e de avaliar a sua implementação efetiva pelos Estados-membros, vários elementos apresentados como “novos”, não são de fato completamente novos, mas apenas aprofundam e ampliam as suas competências anteriores, uma vez que a agência continua colocando excessiva ênfase no reforço dos controles nas fronteiras externas do espaço Schengen, nas operações de retorno de imigrantes irregulares, na securitização e combate à criminalidade transfronteiriça, em detrimento das ações da UE para enfrentar os desafios das questões humanitárias, do sistema comum de asilo, e das políticas de integração e regularização migratória, que na opinião do autor, formam o núcleo da crise.

Este foco, nas palavras de CARRERA (2016, p. 17), vem dificultando a solidariedade institucional da UE, ao passo que também impede o desenvolvimento de políticas comuns que lutem contra a intolerância, o medo e a xenofobia, vis-à-vis, contra refugiados e migrantes. Em outros termos, a FRONTEX parece continuar servindo a uma política migratória defensiva, pautada na securitização, porém com mais poder decisório na esfera comunitária.

4.4 Impactos do modelo europeu de gestão de fronteiras para a mobilidade de pessoas no espaço comum: os desafios do espaço Schengen e da FRONTEX no direito comunitário

Após apresentar o modelo de gestão de fronteiras da UE e expor os fundamentos da mobilidade territorial humana no bloco europeu, tanto em relação à livre circulação, quanto em relação à política migratória comum, a presente seção objetiva sintetizar os impactos jurídicos do sistema europeu de controle de fronteiras para a mobilidade de pessoas no bloco, seja na condição de cidadãos europeus, seja na condição de estrangeiros extracomunitários, refletindo sobre os desafios de integração na UE.

Nesta seção, apresentam-se algumas contradições jurídicas e alguns desafios normativos que puderam ser identificados e que ainda persistem no modelo regional estudado, tanto no âmbito do espaço Schengen, quanto na atuação da FRONTEX no bojo do direito europeu, sobretudo em face dos direitos de mobilidade dos cidadãos do bloco. Frise-se que não se pretende conformar uma visão maniqueísta do tema, ou excessivamente crítica, razão pela qual serão destacados os aspectos que fomentam a liberdade de circulação, enquanto um valor da integração europeia, como também os dispositivos que dificultam a plena realização desse direito.

Vale lembrar que o direito à livre circulação no âmbito do espaço comum é uma conquista da integração europeia, que constitui o núcleo central do bloco, isto é, um valor a ser tutelado e preservado pelas instituições comunitárias e pelos Estados-membros que se dispuseram a participar do projeto integracionista europeu (HELLMAN; MOLINA, 2015, p. 25). Nesse sentido, a criação de um espaço sem fronteiras interiores na UE, instrumentalizado por meio dos acordos Schengen, é uma conquista pioneira do bloco, que tende a aproximar os países, na medida em que fomenta as trocas transfronteiriças, enquanto traz desafios para a cooperação processual civil, penal e policial entre os membros e na gestão de suas fronteiras externas.

Em termos de direitos de mobilidade, a livre circulação beneficia diretamente os cidadãos europeus, enquanto nacionais de um dos Estados-membros do bloco, mas também, indiretamente, os nacionais de países terceiros, quais sejam, os imigrantes extracomunitários, que obtêm autorização para circular no espaço comum. A diferença reside no fato de que, para o primeiro grupo, os direitos de mobilidade, aí incluídos a livre circulação e a residência, assentam-se em uma base legal da cidadania regional, adquirida automaticamente pelo vínculo de pertencimento a um dos Estados-membros,

o que traz como consequência prática a facilidade de ingresso e permanência no Espaço Schengen (PARLAMENTO EUROPEU, 2018, p. 2).

Os direitos de mobilidade dos cidadãos europeus e dos membros de suas famílias, como visto anteriormente, foram compilados em uma normativa única que trata de vários aspectos da circulação, desde as estadas de curta duração em países de acolhimento, até a residência permanente, passando pelas condições de admissão dos membros da família no espaço comum, a partir da Diretiva 2004/38/CE. A diretiva tem por mérito favorecer o exercício do direito à livre circulação e residência nos Estados-membros por parte dos cidadãos europeus, elevados a uma categoria de direito fundamental. Além disso, reduz as formalidades administrativas, define com clareza o estatuto dos membros da família e circunscreve as hipóteses de recusa à entrada ou de termo do direito de residência.

Não obstante, permanecem desafios, como a transposição incompleta das disposições da diretiva nos ordenamentos nacionais, a subsistência de requisitos burocráticos, como comprovação de recursos, elevando o número de petições apresentadas ao Parlamento Europeu e ao TJUE, e a utilização abusiva das regras da livre circulação pelos cidadãos da UE, para fins de turismo social. Neste ponto, cumpre ressaltar o papel do Parlamento Europeu que incentiva os Estados-membros a cumprirem as disposições relativas à legislação da UE em matéria de livre circulação e a assegurarem o respeito do princípio da igualdade e do direito fundamental à liberdade de circulação no bloco, principalmente no que se refere ao acesso ao emprego, às condições de trabalho, à remuneração, às prestações sociais e aos benefícios fiscais, recordando aos Estados-membros que estes são responsáveis pelo combate ao abuso dos sistemas de segurança social, seja por parte de nacionais, seja por parte de outros cidadãos da UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2018, p. 4).

No que tange ao segundo grupo de pessoas, quais sejam, os migrantes extracomunitários, também os direitos de mobilidade são referidos de forma especial. Apesar de se beneficiarem da livre circulação após o ingresso em um dos países do Espaço Schengen, que os autorizam a circular em viagens de curta duração para outros países do bloco sem controle nas fronteiras interiores, percebe-se que estas pessoas estão submetidas a um regime intenso de controle nas fronteiras externas. Neste ponto, o direito à livre circulação só é viabilizado se, e na medida em que, o Estado-membro efetue uma seleção adequada nas fronteiras externas dos nacionais de países terceiros que pretendam entrar, residir ou circular no espaço comum. Tais controles passam pela

averiguação da regularidade formal dos documentos de identificação, da constatação dos fins da estadia, da análise da existência de recursos financeiros para manutenção, de seguro saúde, dentre outras exigências. Dessa forma, o regime de controle de pessoas nas fronteiras externas tem a função de preservar internamente o espaço Schengen e garantir a seletividade no bloco.

Mesmo após o ingresso no espaço comum, é possível que tais estrangeiros extracomunitários sejam submetidos à checagem de validade do documento de viagem, por exemplo. Ademais, constata-se que o estatuto jurídico do migrante extracomunitário em matéria de direitos de mobilidade na UE tem se assentado em uma política comum de imigração, em que as instituições comunitárias tentam adotar normativas capazes de disciplinar as condições de admissão e de residência de nacionais de países terceiros que entram e residem legalmente em um Estado-membro, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar, como por exemplo, a partir da política comum de vistos no âmbito de Schengen. Para tanto, a UE busca adotar um nível adequado de direitos e obrigações para os imigrantes em situação regular, com fulcro no princípio da solidariedade, consagrado no art. 80 do TFUE, segundo o qual as políticas em matéria de imigração devem reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados, inclusive no aspecto financeiro.

Reforça-se que os Estados-membros ainda são relevantes na ordem jurídica comunitária para a gestão da mobilidade territorial humana, na medida em que conservam o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros à procura de emprego, nos termos do art. 79, n. 5 do TFUE. Constata-se que a gestão da imigração regular, no modelo europeu, é gerida, em larga medida, de forma setorial, com medidas específicas destinadas a trabalhadores altamente qualificados; para efeitos de trabalho sazonal; para transferências dentro de empresas; para fins de estudo e pesquisa, dentre outros (MALMSTROM, 2014, p. 7). Tais normativas vigoram simultaneamente a instrumentos mais gerais na ordem comunitária, que estabelecem os princípios da política comum da UE, como a Agenda Europeia das Migrações. O modelo de gestão de fronteiras deve se amoldar às diretivas, no sentido de facilitar os direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros que se enquadrem nessas categorias na passagem das fronteiras externas, ao passo que, internamente, os Estados se comprometam a facilitar a mobilidade desses cidadãos.

Nota-se, ainda, que os migrantes extracomunitários não constituem uma categoria homogênea, na medida em que não possuem um tratamento jurídico integralmente

unívoco e uniforme em relação aos seus direitos de mobilidade na passagem pelas fronteiras externas, existindo certa diferenciação, principalmente em relação à migração irregular. Este último grupo está sujeito a um tratamento distinto, voltado para um controle ainda mais acirrado nas fronteiras externas, não gozando plenamente do direito de livre circulação e residência posto que estão à margem da regulamentação do tema.

Ainda mais, a política comum para as migrações irregulares está intensamente focada nas operações de regresso duradouras e eficazes (Diretiva do Regresso 2008/115/CE) e Manual do Regresso (2015); em acordos de readmissão celebrados pela UE com países terceiros para a readmissão, no país de origem ou de trânsito, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão ou residência nos Estados-membros; na luta contra as máfias de atravessadores e contra aqueles que prestam auxílio à imigração irregular. Sobre o tema, TREVISAN (2017, p. 122) destaca que as devoluções seguem sendo prioridade, juntamente com as operações de regresso, aliadas ao aumento das preocupações com segurança, em que os países exigem uma melhor identificação dos imigrantes que chegam às fronteiras externas, a fim de distinguir claramente os refugiados que precisam de proteção, dos migrantes econômicos.

Em relação à política comum de migração irregular, percebe-se que as diretivas que a compõem estão focadas no endurecimento das fronteiras externas e na realização de operações conjuntas nos Estados-membros expostos a um afluxo desproporcional de pessoas. Desse modo, o modelo de gestão de fronteiras externas é funcional para a UE, seja para impedir a chegada de novos imigrantes nessa condição de irregularidade, seja para enviá-los para fora do espaço comum, em tese, com observância de seus direitos fundamentais e com observância do princípio da não repulsão, em detrimento de uma política de regularização e de integração.

Tanto é assim, que a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros a fim de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais, porém, a legislação da UE não prevê a harmonização das legislações e regulamentações nacionais neste domínio, ou seja, em matéria de regularização e integração à vida social, cabe a legislação interna de cada Estado definir seus padrões, como uma expressão da soberania nacional.

Diante da constatação de que os estrangeiros extracomunitários, por vezes, não conformam uma categoria unívoca e uniforme, em muitos casos a circulação de pessoas se baseia em um regime de diferenciação no que tange aos direitos de mobilidade e de

acordo com a situação migratória, diferenciação que também se manifesta no fato de que nem todos os Estados-membros seguem o mesmo ritmo de integração no ELSJ (BRUYCKER, 2018, p. 301).

Esse regime de diferenciação de residência e mobilidade dos nacionais de países terceiros pode ser observado em questões sutis, como: na existência de algum acordo específico com a UE em termos de mobilidade; se o imigrante cruzou a fronteira de maneira regular ou irregular; se busca ingressar no espaço comum na condição de refugiado ou não, caso em que se aplica o regime comum de proteção humanitária; se possui membros da família como residentes ou cidadãos europeus, dentre outros. Como exemplo, pode ser apontado o regime jurídico aplicável aos nacionais de países terceiros que sejam membros de família de cidadão europeu, uma vez que aqueles detêm direitos facilitados de entrada e permanência, se comparados a outros migrantes extracomunitários, a fim de privilegiar o princípio do reagrupamento familiar (TRIGGIANI, 2006, p. 460). Outro exemplo reside no âmbito do espaço Schengen, em que para cruzar as fronteiras, exige-se de nacionais de certos países a obtenção de visto prévio, enquanto outros estão dispensados da exigência.

No que se refere à gestão de fronteiras na UE, percebe-se que a dualidade fronteiriça experimentada naquele bloco de integração afeta diretamente a circulação de pessoas, servindo como um instrumento à disposição da política comum de imigração no bloco. No Espaço Schengen, internamente, erradicam-se os controles para as pessoas autorizadas a circular e residir, enquanto que externamente reforçam-se os controles, ora de forma mais acirrada, ora de forma menos acirrada, a depender dos interesses do bloco, realizando o filtro seletivo da migração extracomunitária, sobretudo a irregular.

Em relação às fronteiras externas, por sua vez, percebe-se que elas passaram por um intenso processo de securitização, a fim de assegurar a liberdade de circulação em seu interior. Ou seja, uma gestão firme das fronteiras externas e a livre circulação dentro dessas mesmas fronteiras são desafios indissociáveis. Na verdade, os acordos de Schengen e o controle sobre a fronteira externa única europeia têm implicação direta para as migrações extracomunitárias. Isso porque, por um lado, criou-se um espaço comum europeu, diante da desmobilização dos postos de fronteiras internos, o que não significa necessariamente que todo imigrante terá maior facilidade de circulação na UE, haja vista a seletividade da medida e os controles fronteiriços deslocados para as fronteiras externas da Europa. Por outro lado, passaram a se instituir normas e procedimentos comuns para uma política de vistos e concessão de asilo, que antes

estavam exclusivamente sob competência de cada Estado-membro. É nesse sentido que, muitas vezes, a dualidade de fronteiras transforma-se em uma dualidade de tratamento da gestão do fluxo de pessoas que circulam no espaço comum. Acerca desse reforço dos limites externos do Espaço Schengen, destaca-se que:

a normativa que institucionalizou Schengen e delimitou o espaço de liberdade, segurança e justiça tratou de criminalizar as migrações internacionais justificando o endurecimento das medidas de controle impostas às populações estrangeiras pela potencial ameaça que representam e, assim, legitimaram o benefício da livre circulação espacial para os cidadãos europeus e migrantes residentes (AMARAL; SILVA, 2013, p.3).

Por outro lado, denota-se que não apenas os imigrantes extracomunitários podem ser alvos de tratamento diferenciado a depender de seu *status* migratório, mas também os próprios europeus podem ser alvos de uma abordagem discriminatória nas fronteiras internas, como uma espécie de cidadania europeia de segunda classe. Embora os acordos Schengen tenham instrumentalizado a livre circulação de pessoas na UE, nem todos os Estados-membros usufruem, na prática, igualitariamente e integralmente dessa liberdade, principalmente após o alargamento do bloco para o leste europeu.

Dentre as restrições ao livre trânsito de europeus, podem-se mencionar, por exemplo, o regime transitório dirigido aos trabalhadores nacionais de novos Estados-membros da UE. Dessa forma, com a adesão de novos Estados da Europa Oriental, alguns países, como a França e a Áustria, sugeriram a implementação de um período de transição de sete anos para a plena liberdade de circulação dos trabalhadores. Além disso, os Estados-membros poderiam adotar uma cláusula de salvaguarda contra outros Estados-membros durante o período transitório em casos urgentes e excepcionais. As referidas medidas foram adotadas pela Espanha, em 2011, por exemplo, a fim de reintroduzir restrições contra trabalhadores romenos, e atualmente, a Croácia, como novo Estado-membro, ainda sofre tal restrição.

Para RASPOTINIK (2012, p. 9), as restrições à livre circulação explicam-se pelo temor de que o alargamento do bloco colocasse em risco as economias nacionais com o incremento da disputa por empregos, aumentando-se os custos no bem-estar social e a pressão migratória nos mercados laborativos. Como se pode perceber, a existência de um regime transitório de restrições à liberdade de circulação afronta uma das liberdades fundamentais da UE. Nas palavras de KRALEVA (2013, p. 36), cria-se uma espécie de “cidadania de segunda classe no bloco europeu”.

Sobre o tema, CURRIE (2008, p. 11) aponta que o regime transitório de restrição à liberdade de circulação resultou não apenas na impossibilidade de acesso dos novos trabalhadores ao mercado comum europeu, mas, também, na dificuldade de acesso dos novos cidadãos comunitários ao estado de bem estar social dos países-membros antigos, a exemplo de um croata que deseja trabalhar na Áustria, mas que não tem pleno acesso aos direitos de cidadania, em face das restrições de acesso ao mercado de trabalho nacional. Ou seja, os nacionais dos novos Estados-membros não receberam o acesso completo aos direitos de mobilidade e, portanto, o seu estatuto de cidadania diferiu do estatuto dos cidadãos da UE15, a saber, os países-membros antigos (FIEHL *et al*, 2015).

Não obstante a liberdade de circulação e residência constitua o ponto central do mercado comum europeu, além de desempenhar uma função essencial na consolidação do conceito de cidadania da UE, entende-se que o regime de restrição temporária à liberdade de circulação de trabalhadores de novos Estados-membros que pretendam ingressar, residir e trabalhar nos Estados-membros antigos da UE consiste em uma contradição jurídica do modelo europeu. Nesse ínterim, a implementação de um período de transição para a integral liberdade de circulação dos trabalhadores provenientes desses novos países membros pode totalizar até sete anos de restrição antes da plena livre circulação (KRALEVA, 2013, p. 9). As restrições apresentadas configuravam-se como cláusulas de salvaguarda aplicadas pelos antigos Estados-membros, durante o período transitório, que se caracterizam por medidas que estabelecem restrições burocráticas à liberdade de circulação desses nacionais de novos países-membros da UE, com repercussões jurídicas, políticas e simbólicas. Isso significa que, juridicamente, todos os nacionais dos Estados-membros são cidadãos europeus, mas na prática da dinâmica das relações sociais, parece que alguns cidadãos, leia-se, cidadãos dos Estados-membros antigos, são mais europeus que outros, leia-se, cidadãos do Leste Europeu, ao menos do ponto de vista dos direitos de mobilidade e sociais a serem usufruídos no espaço comum.

Ademais, outro ponto controverso em termos de mobilidade de pessoas e gestão de fronteiras na UE diz respeito à decisão pela saída do Reino Unido da UE, o BREXIT, cujo referendo foi realizado em junho de 2016, que, com 52% do eleitorado, optou pela sua retirada do bloco da UE. Apesar de cidadãos europeus, os britânicos sempre gozaram de um estatuto jurídico diferenciado no âmbito do bloco, daí se configurar a saída de um membro que nunca esteve, de fato, completamente dentro da UE, posto que não adotava a união monetária e não fazia parte dos acordos Schengen, conforme

ressalva realizada nos termos da Decisão 2000/365/CE do Conselho relativa ao pedido do Reino Unido para não integrar o acervo Schengen. Não obstante, ainda assim, era possível perceber, no âmbito do Reino Unido, um tratamento diferenciado para os cidadãos europeus, por exemplo, nos canais de imigração de aeroportos, em que se separava uma passagem facilitada para cidadãos da UE para checagem de documentos distinta daquela reservada aos cidadãos extracomunitários.

Os efeitos do BREXIT ainda são incertos e as etapas de negociação são complexas, mas parece haver efeitos concretos que já incidem sobre o controle de fronteiras e a mobilidade humana no bloco, sobretudo em relação aos cidadãos europeus. Para DEL'OLMO e ROTTA (2016, p. 112), o BREXIT representa uma ruptura do princípio da solidariedade no processo integracionista, utilizada como moeda de barganha que, além de não solucionar a crise migratória no continente, poderá implicar na afronta aos direitos humanos. Nesse sentido, para os autores, a manobra em curso representaria uma tentativa de livrar o encargo da liberdade de mobilidade de pessoas, sobretudo dos cidadãos da UE, mas que não impede, necessariamente, novas relações econômicas ou o estabelecimento de contratos bilaterais com países pertencentes ao bloco regional, como seria de se esperar na relação Reino Unido e Irlanda. Em tais negociações de tratados, seria possível estabelecer a abertura das fronteiras tão somente para os Estados contratantes, o que funcionaria como uma moeda de barganha para estabelecer cláusulas mais favoráveis aos interesses britânicos, como por exemplo, um tratamento favorecido para trabalhadores ou prestadores de serviço em uma base bilateral e não mais regional.

Além disso, aponta-se o incremento dos entraves burocráticos para britânicos residentes nos demais países da UE, e para os cidadãos europeus residentes ou que pretendam circular no âmbito do Reino Unido, o que pode gerar fatores de irregularidades em seus respectivos *status* migratórios. Neste ponto, destaca-se que a segurança das fronteiras, por meio da restrição de pedidos de asilo, e as políticas restritivas de concessão de visto e direito de permanência, tendem a aumentar a demanda por rotas alternativas de migração, bem como aumentar o número de residentes em situação irregular, que acabarão prolongando a sua estadia no Reino Unido (CZAIKA; HOBOLTH, 2016).

Frisa-se, ainda, a questão do disciplinamento normativo da fronteira entre a República da Irlanda, membro da UE, e a Irlanda do Norte, parte integrante do Reino Unido, que representa um dos principais desafios das negociações do BREXIT. Por um

lado, as discussões envolvem a garantia do não restabelecimento de uma fronteira dura entre as Irlandas, com postos rígidos de controle nas alfândegas, dado o temor de regresso a um cenário de instabilidade anterior ao acordo de paz na região, sedimentado desde 1998, o que poderia reavivar sentimentos conflitantes entre nacionalistas e unionistas; por outro lado, as discussões abarcam a implementação de fronteira aduaneira entre UE e Reino Unido, bem como propostas de regime alfandegário diferenciado para a Irlanda do Norte, o que poderia impactar suas relações com o Reino Unido. Finalmente, o BREXIT pode gerar uma espécie de limbo jurídico ao qual os imigrantes e refugiados dentro do território britânico poderão ser submetidos em decorrência do processo de desintegração, a depender do regime transitório a ser adotado, o que demonstra a complexidade da questão em virtude da multiplicidade de fatores jurídicos, econômicos, sociais e políticos envolvidos neste processo de saída.

Em outros termos, o processo parece indicar o intuito de o Reino Unido exercer melhor controle das fronteiras e, conseqüentemente, da entrada de migrantes e refugiados (DEL'OLMO e ROTTA, 2016, p. 112), sem necessariamente dispor do dever de cooperar ou prestar contas ao bloco regional, como uma espécie de retomada de ideologias nacionalistas, que têm se espalhado, sendo utilizadas como plataformas políticas em discursos que convenientemente recorrem à “segurança da comunidade”, os quais tomaram força nas últimas décadas, sobretudo diante dos atentados terroristas e de uma crise econômica que perdura no cenário internacional desde 2008, associando a figura do estrangeiro a uma ameaça.

Ainda assim, não se pretendendo realizar uma projeção futurística sobre o tema, entende-se que os efeitos do BREXIT não parecem indicar, ainda, um efeito cascata de desagregação ou de finitude e falência da integração regional, em geral, e da UE, em particular. Isso porque os países membros deste bloco, sobretudo seus membros originários, ainda parecem apostar em soluções comuns para o enfrentamento da crise migratória, como por exemplo, na ampliação das competências da FRONTEX nos termos apresentados, na parceria com países terceiros e na reestruturação de uma política migratória e de asilo para o bloco, sem retirar completamente as competências de atuação dos Estados-membros em termos de gestão fronteiriça e migratória, na medida em que a política de imigração é matéria de competência partilhada entre a UE e os Estados-membros, de modo que estes retêm consideráveis controles sobre as admissões individuais e as oportunidade de entrada que oferecem, além de permanecerem responsáveis pela implementação de políticas (CAVIEDES, 2018, p. 162).

Outra contradição jurídica que pode ser constatada diz respeito ao funcionamento do espaço Schengen e da possibilidade de reintrodução temporária dos controles intra-Schengen. Antes, porém, vale mencionar que o espaço Schengen representa uma importante conquista incluída no ordenamento comunitário, já que conforma um espaço sem fronteiras interiores que viabiliza a liberdade de circulação de pessoas no bloco. A princípio, um espaço sem fronteiras interiores beneficia potencialmente a todos, europeus e não europeus. Com a diferença de que os não europeus precisam passar, em regra, por uma triagem prévia nas fronteiras externas, após o que, usufruem da livre circulação intrarregional, enquanto os europeus se beneficiam da livre circulação diretamente como um direito da cidadania regional, não se observando a rigidez de controle. Esse sistema atende ao modelo de integração em uma sociedade global, haja vista que cria um espaço de mobilidade facilitado em que as pessoas podem circular ou residir mediante o preenchimento de requisitos, facilitando o mercado comum e, reflexamente, o livre trânsito dos demais fatores de produção.

Sob esse viés, representa uma importante contribuição do modelo comunitário, com a adoção de uma política comum de vistos e a intensa cooperação com agências de inteligência, que trazem maior eficiência à manutenção desse espaço, constituindo-se como o maior espaço de livre circulação do mundo. Permite que mais de 400 milhões de cidadãos da UE, bem como visitantes, circulem livremente, da mesma forma que os bens e serviços circulem sem obstáculos (COMISSÃO EUROPEIA, 2017, p. 1).

Ocorre que no âmbito de Schengen, com a pressão desproporcional de pessoas e a sucessão de ataques extremistas, muitos Estados-membros da UE passaram a lançar mão de dispositivos do Código de Fronteiras Schengen que autorizam a reintrodução dos postos internos de controle de fronteiras. A lógica da reintrodução baseia-se no raciocínio de que, da mesma forma que o espaço comum facilita o trânsito de um estudante português em mobilidade para a Itália, pode facilitar o transporte de um bem móvel furtado, como por exemplo, um veículo, da Espanha para a Alemanha, no espaço de fronteiras debilitadas.

Com a chegada maciça de pessoas na UE, alguns Estados-membros da área Schengen optaram por reintroduzir os controles temporários de fronteiras no interior do espaço comum europeu, sobretudo no auge da crise em 2015, valendo-se do Código de Fronteiras Schengen vigente naquele momento, no intuito de proteger o referido espaço e dar uma resposta mais eficaz ao controle do fluxo de pessoas. Nesse sentido, tendo em conta que o espaço Schengen é um acordo de livre circulação, ele pode ser desaplicado

sempre que os Estados-membros se acharem diante de uma ameaça à ordem pública ou à segurança nacional. O estabelecimento de regras comuns sobre a reintrodução temporária do controle nas fronteiras internas, em circunstâncias excepcionais, obriga os Estados a fornecerem informações adequadas à Comissão e aos outros Estados-membros, caso pretendam reintroduzir controles nas fronteiras e, se necessário, convencê-los sobre a implementação de tais medidas através de reuniões conjuntas. Antes, cada Estado-membro definia os limites da adoção das medidas excepcionais de reintrodução de controles de fronteiras. Porém, a Comissão Europeia, em setembro de 2011, argumentou que a reinstituição das limitações desses movimentos só poderia ser tomada em nível supranacional (PASCOUAU, 2013).

Dentre os países que optaram pela reintrodução do controle temporário estão: Alemanha (Documento ao Conselho n. 11.986/15); Áustria (Documento ao Conselho n. 12.110/15); Eslovênia (Documento ao Conselho n. 12.111/15); Suécia (Documento ao Conselho 13.170/15); Noruega (Documento ao Conselho 14.996/15); França (Documento ao Conselho 15.181/15). As justificativas mais recorrentes para a reintrodução dos controles temporários nas fronteiras internas foram: a crise migratória e de refugiados sem precedentes que se abateu sobre a Europa; o aumento considerável da imigração irregular, da ameaça terrorista à segurança nacional e da criminalidade; e a incapacidade dos demais Estados-membros em controlar, de forma eficaz, suas fronteiras externas. Tais justificativas expõem os desafios que persistem no estabelecimento de uma política comum de imigração e no controle das fronteiras externas, posto que, na visão desses Estados, nem todos os demais Estados-membros se mostraram capazes de controlar eficazmente o fluxo migratório, ou mesmo de combater a criminalidade e o terrorismo, o que poderia ameaçar o ELSJ.

Após a reforma de 2016, com o Regulamento UE n. 2016/399 que instituiu o novo Código de Fronteiras Schengen, as disposições relativas à reintrodução dos postos internos de controle de fronteiras foi regulamentado nos art. 25 a 30, como uma espécie de cláusula *rebus sic stantibus* do acordo em situações excepcionais, que desafiam a livre circulação de pessoas no bloco. Nesse sentido, em caso de ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-membro no espaço sem controle nas fronteiras internas, esse Estado-membro pode reintroduzir, a título excepcional, o controle em todas ou algumas partes específicas das suas fronteiras internas, por um período limitado, ou pelo período de duração previsível da ameaça grave, para que a situação de normalidade se estabeleça.

O alcance e a duração da reintrodução temporária do controle nas fronteiras internas, por sua vez, não devem exceder o estritamente necessário para dar resposta à ameaça grave. Além disso, o controle nas fronteiras internas só pode ser reintroduzido em último recurso. Caso um Estado-membro decida reintroduzir temporariamente o controle numa ou mais fronteiras internas ou numa parte das mesmas, deve avaliar de que forma essa medida é suscetível de responder adequadamente à ameaça a ordem pública ou à segurança interna, e deve apreciar a proporcionalidade da medida em relação a essa ameaça, principalmente em relação ao impacto sobre a segurança interna e sobre o direito à livre circulação. O Estado deve notificar o fato aos demais Estados-membros e à Comissão, que poderá emitir parecer e formular consultas. Ademais, o Conselho pode recomendar que, em último recurso, um ou mais Estados-membros reintroduzam o controle na totalidade ou em parte das suas fronteiras internas, em caso de graves deficiências na gestão das fronteiras externas.

Assim, a reintrodução dos controles nas fronteiras pode ser visto como uma medida interna de último recurso sempre que houver uma ameaça para a segurança nacional ou a ordem pública, reconhecida por instituições europeias. É de se notar a preocupação da UE em regulamentar todos os pormenores para a reintrodução de controles temporários nas fronteiras, buscando abordá-la, sempre que possível, por meio do viés comunitário. Desse modo, a reintrodução de controles fronteiriços só deve ser adotada em situações, de fato, excepcionais e aptas a justificar a medida, sob pena de transformar-se a exceção em regra.

Após essas considerações, apresenta-se o desafio de saber se o espaço Schengen está ameaçado pela chegada maciça de pessoas à UE (GUILD *et al*, 2015, p. 5), isto é, se a possibilidade de reintrodução dos postos de fronteiras intra-Schengen representa a derrocada de um dos pilares da integração europeia, qual seja, a liberdade de circulação. A resposta dessa questão divide os pesquisadores. Para BIGO *et al* (2015a), apesar de duvidar da efetividade da medida adotada pelo bloco europeu para responder de forma efetiva à crise, não se pode falar, ainda, em ameaça ao espaço Schengen, em razão de que apenas alguns Estados integrantes do acordo o fizeram, e mesmo assim, o fizeram em apenas alguns pontos específicos das fronteiras. Além de que os discursos sempre enaltecem o valor do espaço Schengen e da liberdade de circulação para a Europa.

Já para HELLMAN e MOLINA (2015, p. 26), atacando a liberdade de movimento, não só está a enfraquecer a cidadania europeia, mas também está prejudicando o núcleo duro da própria UE, qual seja, a liberdade de circulação. Na visão

das autoras, a mobilidade, pilar básico do processo de integração comunitário, deve ser um dos meios pelos quais as pessoas são capazes de melhorar as suas condições de vida e trabalho, e não como um problema para a integração europeia ou um possível fator de desagregação no bloco.

Embora tenha havido várias tentativas de restabelecer os controles fronteiriços intra-Schengen, entende-se que elas se deram ao amparo de uma legislação comunitária que autoriza tal procedimento, e que prevê a participação das instituições europeias no processo, no intuito de coibir eventuais abusos na decretação por parte dos Estados-membros. Desse modo, a integração europeia, calcada na liberdade de circulação, parece ser mais sólida do que a crise que ali se abate.

Sob essa ótica, os Estados-membros parecem estar comprometidos em enfrentar a questão de maneira comunitária, a partir de estratégias conjuntas, como a gestão integrada de fronteiras. Não obstante, é preciso tecer algumas considerações críticas acerca dessas medidas excepcionais supramencionadas. Primeiro, a justificativa genérica à reintrodução dos controles fronteiriços, fazendo apenas uma referência à “ameaça à ordem pública e à segurança nacional”, impossibilita a identificação concreta de quais seriam essas ameaças, podendo afrontar o princípio da não discriminação nas fronteiras e prejudicando o direito de livre circulação dos próprios europeus. Segundo, o dever de solidariedade que se exige nos controles das fronteiras externas parece ser desproporcional entre os membros, na medida em que se colocam encargos excessivos aos países do sul e leste da UE no controle das fronteiras, em termos operacionais, materiais e humanos. Por conseguinte, quando as expectativas de controle não são atendidas, reintroduzem-se os controles como forma de sanção indireta a esses Estados.

Ademais, do ponto de vista humanitário, a questão envolve não apenas a avaliação da viabilidade de Schengen, mas sim, se essas medidas excepcionais serão multiplicadas e se colocarão em causa o sistema comunitário de proteção dos refugiados. Ou seja, corre-se o risco de assentar a política comum de fronteiras na reintrodução dos controles temporários de fronteiras, como uma medida generalizada ao invés de último recurso, reforçando uma associação perigosa entre os movimentos transfronteiriços de pessoas e o terrorismo, como uma ameaça constante à ordem pública.

Tal fato leva a uma revitalização das políticas públicas que dão prioridade à vigilância em larga escala e uma abordagem orientada para agências de inteligência, como ensinam BIGO *et al* (2015b, p. 12), em detrimento de medidas voltadas para a cooperação judicial, para a cooperação operacional transfronteiriça, e para a

reorientação de competências das agências da UE, focando-se nas tradições de direitos fundamentais e de justiça criminal do bloco europeu.

No que tange ao movimento de pessoas, constata-se que o modelo europeu passou por sucessivas medidas jurídicas tendentes a reforçar as fronteiras externas, que acabam por afetar os migrantes extracomunitários, e em alguns casos, os próprios europeus. Como exemplo, menciona-se o Regulamento 2017/458 que altera o Regulamento (UE) 2016/399, Código de Fronteiras Schengen, no que diz respeito ao reforço dos controles nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes. Antes do Regulamento, os cidadãos da UE e as pessoas que se beneficiam do direito à livre circulação estavam sujeitos a controles mínimos nessas fronteiras externas, baseados na verificação simples e rápida da validade do documento de viagem, enquanto os nacionais de países terceiros se submetiam a controles pormenorizados.

Após, sob a justificativa de que o fenômeno dos combatentes terroristas estrangeiros, muitos dos quais cidadãos da União, demanda o reforço dos controles nas fronteiras externas também em relação às pessoas que beneficiam do direito de livre circulação, conforme item 2 do preâmbulo, estabeleceu-se que os documentos de viagem dos beneficiários do direito de livre circulação deverão, por conseguinte, ser objeto de um controle mais acurado na entrada e saída do território dos Estados-membros. O referido controle ocorreria por confronto com as bases de dados pertinentes para documentos de viagem roubados, desviados, extraviados ou invalidados, a fim de assegurar que essas pessoas não fraudem a sua verdadeira identidade. No que tange ao nacional de país terceiro, os Estados-membros seriam obrigados a controlar sistematicamente a sua entrada, por confronto com todas as bases de dados pertinentes, garantindo que os controles sejam igualmente efetuados na saída do Espaço Schengen.

De acordo com a proposta do Regulamento, o art. 8º, n. 2, determina que as pessoas que se beneficiam do direito à livre circulação estarão sujeitas, na passagem pelas fronteiras externas: à verificação da identidade, nacionalidade, autenticidade e validade do documento de viagem para a passagem da fronteira, designadamente através da consulta das bases de dados pertinentes, em especial ao SIS; ao confronto com base de dados da Interpol relativa a documentos de viagem roubados e extraviados; e ao confronto com as bases de dados nacionais que contêm informações sobre documentos de viagem roubados, desviados, extraviados ou inválidos. As disposições demonstram uma flexibilização do direito de livre circulação em face do princípio da proteção e resguardo da ordem pública e do ELSJ como um todo, que passa a afetar também os

cidadãos do bloco, constituindo-se como um entrave adicional à plena realização dos direitos de mobilidade no espaço comum em prol da segurança.

Em relação aos nacionais de países terceiros, além de todos os procedimentos previstos anteriormente, em termos de confronto com base de dados, acrescentam-se a verificação de que o documento de viagem é acompanhado, se aplicável, do visto ou título de residência exigido, e a verificação de que o nacional de país terceiro em causa não é considerado uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer dos Estados-membros.

O regulamento determina a possibilidade de redução temporária dos controles sistemáticos a controles seletivos e restritos nas fronteiras. A previsão incide sempre que a realização dos controles sistemáticos tenha um impacto desproporcional sobre o fluxo de tráfego na fronteira, autorizando-se os Estados-membros a não realizar esses controles sistemáticos se, com base numa avaliação dos riscos, determinar que tal flexibilização não implica um risco para a segurança.

Seguindo a tendência de securitização fronteiriça, com base no uso de tecnologias constantes de vigilância e monitoramento, que têm como função armazenar dados e produzir conhecimento acerca dos fluxos de pessoas que buscam adentrar ao espaço comum, destaca-se o Regulamento UE 2017/2225, que institui a utilização do Sistema de Entrada/Saída (SES). A criação do SES requer a adaptação dos procedimentos de controle das pessoas quando da passagem pelas fronteiras em que o SES é executado. O referido sistema visa, em especial, suprimir a aposição do carimbo de entrada e saída nos documentos de viagem dos nacionais de países terceiros, substituindo-a pelo registro eletrônico das entradas e saídas diretamente no SES, devendo ser gerenciado em harmonia com as bases de dados já existentes, quais sejam, SIS e VIS. O SES se direciona a nacionais de países terceiros que buscam estada de curta duração, ou mesmo membros de famílias de cidadãos da UE, desde que aqueles não disponham de cartão de residência. Tais informações servem para a verificação da identidade dos nacionais de países terceiros, a sua identificação, ou ambas, bem como a verificação de que o nacional de país terceiro não excedeu a duração máxima de estada autorizada.

Dentre as inovações normativas no direito europeu, sublinha-se, ainda, o Regulamento 2018/1240 relativo ao Sistema Eletrônico para a Autorização de Viagem (ETIAS) que consiste em uma autorização online de viagem para cidadãos não comunitários isentos do visto Schengen para passagem nas fronteiras externas. De acordo com o Regulamento, estabelece-se um novo sistema de informação em grande

escala, que permite determinar se a presença de um nacional de país terceiro no território dos Estados-membros não representa um risco de segurança, de imigração irregular, ou mesmo um elevado risco de epidemia. Para tanto, obriga-se os cidadãos não comunitários isentos do visto Schengen, como é o caso dos brasileiros, a que obtenham uma autorização de viagem prévia, mediante pagamento de taxa, que culminará em uma decisão que indica que não existem indícios factuais ou motivos razoáveis para considerar que a presença da pessoa no território dos Estados-membros representa riscos. A posse de uma autorização de viagem válida, portanto, deverá constituir uma nova condição de entrada no território dos Estados-membros. Destaca-se que a autorização não gera direito adquirido à entrada no espaço comum europeu.

O requerente, por sua vez, deverá preencher um formulário de pedido online, com declarações relativas à sua identidade, ao documento de viagem, à sua residência, aos seus dados de contato, tipo de emprego, informar o primeiro país de desembarque na UE, dentre outras, semelhante ao modelo norte-americano intitulado ESTA. A unidade central do ETIAS, por seu turno, deverá funcionar junto à FRONTEX, para analisar os casos em que os cruzamentos dos dados indicam potencial ameaça do requerente ao espaço integrado. O objetivo do ETIAS reside em incrementar o nível de segurança na passagem das fronteiras externas, para a prevenção da imigração irregular e para a proteção da saúde pública ao disponibilizar uma avaliação dos visitantes antes da sua chegada aos pontos de passagem das fronteiras externas. O regulamento entrou em vigor em outubro de 2018, mas o sistema, no entanto, não entrará em pleno funcionamento antes de 2021, enquanto se aguarda a determinação da Comissão de que as condições necessárias foram postas em prática (RADJENOVIC, 2018, p. 13).

Nota-se que a normativa serve ao modelo de dualidade da mobilidade humana existente na UE, que ainda diferencia europeus e não europeus no que tange ao direitos de mobilidade no espaço comum, já que exige um requisito a mais para os cidadãos não regionais em relação à passagem nas fronteiras externas do espaço integrado. Ademais, reforça o modelo de controle de fronteiras vigente, que tende a se enrijecer para cidadãos não comunitários, sobretudo em situação irregular, fundado na utilização de bases de dados comunitárias, em modernas tecnologias de controle e de armazenamento de dados, na prevenção da irregularidade e no controle de fronteiras à distância.

Como explica VAVOULA (2017, p. 8) a proposta ETIAS faz parte de uma tendência mais geral para digitalizar e automatizar o controle de imigração através da coleta de grandes quantidades de dados pessoais que podem ser usados para diversas

finalidades, constituindo um passo ousado para a vigilância preventiva da mobilidade humana através de extensas avaliações de risco, com base na obrigatoriedade de fornecer uma ampla gama de informações pessoais, em um contexto de securitização de fronteiras, de intensificação do combate ao terrorismo e do afluxo maciço de refugiados, mas também de migrantes econômicos.

As formas de controle apresentadas até aqui reforçam uma gestão diferencialista das pessoas em movimento, que estruturam um policiamento de fronteiras que muitas vezes é desconectado da fronteira territorial e, principalmente, feito por tecnologias de identificação e à distância, pautado na cooperação com países terceiros, no uso de tecnologias de monitoramento e vigilância, e na manutenção de bases de dados.

Como afirmam BIGO e GUILD (2016, p. 9), a velocidade e a aceleração da globalização chegaram também aos controles fronteiriços, sobretudo no âmbito da UE, que está ligada a tecnologias com políticas de controle remoto e antecipação através das pessoas que estão em movimento. Para os autores, a vigilância e os controles estão agora à distância, por controle remoto, por colaboração internacional, pela antecipação do crime antes que aconteça. Essa política de controle pautada em um policiamento preventivo, de defesa preventiva ou de dissuasão é orientada para uma política de policiamento em nome da liberdade de circulação de pessoas, mas que se concentra apenas em algumas categorias e normaliza outras, buscando monitorar e conter os fluxos através de mecanismos de identificação e tecnologias de bases de dados.

Em se tratando da FRONTEX, pode-se perceber que esta agência desempenha papel fundamental no modelo europeu de gestão de fronteiras. Por um lado, é por meio dela que se garante a harmonização dos procedimentos de controle nas fronteiras externas, fundamental para garantia da liberdade de circulação de pessoas no interior do espaço Schengen. Por outro lado, reflexamente, a agência atua como um mecanismo a mais de contenção da imigração irregular no continente, a efetivar os relatórios de riscos, mapear as rotas alternativas e organizar as operações de regresso. As instituições comunitárias e os Estados-membros parecem reconhecer a importância da FRONTEX para o bloco, tanto que reforçaram a competência da agência para enfrentamento da crise migratória, buscando uma solução comunitária para a problemática.

Entende-se que o modelo apresentado pela FRONTEX representa uma alternativa jurídica importante para os processos de integração. Isso porque o controle de fronteiras por meio de agência de inteligência, além de trazer as capacidades técnicas, de pessoal e de equipamento necessárias para o enfrentamento de problemas reflexos à mobilidade

humana, como a criminalidade transfronteiriça, o tráfico de pessoas e as redes irregulares de atravessadores, representa uma solução inovadora para equilibrar a soberania nacional com o direito comunitário.

O controle de fronteiras e a gestão da imigração sempre foram questões atreladas às competências soberanas, em que o Estado reluta para transladar ao âmbito comunitário. O modelo europeu encontrou um mecanismo que garante a aplicação da legislação comunitária, a uniformização dos procedimentos de monitoramento e a vigilância das fronteiras externas, sem suprimir as autoridades nacionais de migração e fronteiras. Na verdade, a FRONTEX propõe um sistema de atuação conjunto, que entende ser mais adequado para gerenciar a questão do que cada Estado atuando individualmente. Ademais, é de se notar que as sucessivas transformações jurídicas no regulamento da FRONTEX indicam que a UE parece estar atenta às críticas que se fizeram a sua atuação, principalmente em relação ao acesso aos direitos fundamentais, que se não alcançaram um nível de proteção ideal, pelo menos evoluíram desde o início do funcionamento da agência.

No entanto, ainda subsistem alguns desafios à atuação da agência na ordem jurídica comunitária. O primeiro deles diz respeito ao princípio da solidariedade que norteia a sua atuação em relação aos Estados-membros. Por esse princípio, os Estados devem auxiliar os demais, com a disponibilização de pessoas e materiais no âmbito da operação de intervenção organizada pela FRONTEX, e com a criação de fundos específicos. A ideia é repartir os ônus de um modelo de livre circulação de pessoas. Nesse sentido, diz-se que a agência em análise desempenhava um papel de auxiliadora dos Estados Schengen, ajudando-os a ajudar os outros Estados, baseada no princípio da solidariedade (PARKES, 2011, p. 5).

Ocorre que, na prática, os Estados do sul do espaço Schengen estão expostos a uma pressão desproporcional de suas fronteiras externas, necessitando de maior apoio dos demais Estados para controlar eficazmente tais fronteiras, ônus que muitas vezes não é repartido entre os demais integrantes da União. O modelo europeu de gestão de fronteiras, nas palavras de GUILD *et al* (2015, p. 12), baseia-se em uma espécie de “solidariedade armadilha”, em que a reintrodução dos controles nas fronteiras internas é usado como uma sanção para aqueles Estados que não estão controlando eficazmente as suas fronteiras externas, e em que os Estados de fronteira estão relutantes ou incapazes de gerir o primeiro registro dos grandes grupos de pessoas que chegam ao continente.

Outro desafio que pôde ser identificado na atuação da agência diz respeito à prática de interceptação dos imigrantes antes deles ingressarem no espaço territorial de um país da UE, ou antes mesmo de partirem da costa dos respectivos países de origens. A referida estratégia objetiva impedir a saída dos imigrantes de suas margens domésticas ou dos países de trânsito, transferindo a responsabilidade para países terceiros (FINK, 2012, p. 23). Alguns autores descrevem esse fenômeno como um "policiamento das fronteiras da UE à distância" (GUILD, 2006, p. 257); ou como um "controle remoto de fronteiras", ou "extraterritorialismo" (RIJPM; CREMONA, 2006), expressões utilizadas para designar as ações destinadas a controlar a circulação de pessoas antes que elas atinjam as fronteiras da UE.

Como exemplos dessas práticas, têm-se desde as políticas seletivas de vistos, até as ações mais incisivas, que incluem sanções às máfias ilegais transportadoras de imigrantes e interceptação de imigrantes na costa. Essa espécie de extraterritorialismo, embora na grande maioria das vezes esteja assentada em acordos mútuos com os países terceiros, pode gerar um problema de ingerência e instabilidade jurisdicional sobre as competências de vigilância entre a UE e aqueles países. Além disso, pode acontecer de, sob a égide de prevenção da imigração irregular, impedir-se a saída dos imigrantes que se encontram ainda em seus territórios nacionais.

O modelo de gestão de fronteiras da UE instituiu, portanto, uma política de fronteiras para frente. Porém, esta ação preventiva ignora o fato de que o indivíduo alvejado pode não ser, de fato, um ilegal, mas um requerente de asilo ou refugiado em potencial. Portanto, tal política pode ser problemática, uma vez que pode inviabilizar o direito ao asilo, estipulado pela Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados. Conforme aponta CARRERA (2007, p. 9), como regra, ninguém deve cair na categoria de irregularidade antes de entrar fisicamente no território da UE.

Sobre o tema, salienta MARKARD (2016, p. 616) que as medidas de controle fronteiriço no mar estão sujeitas a limites rigorosos ao abrigo do direito dos refugiados, dos direitos humanos e do direito do mar. Em particular, as medidas de não-partida só são permitidas pelo direito do mar em casos muito limitados, e apenas quando as operações que salvam vidas não suscitam sérias dúvidas quanto ao direito de deixar seu país. Ademais, para a autora, os Estados-membros da UE não podem eximir-se de suas obrigações internacionais envolvendo países de origem e trânsito no controle da migração. Se eles exigem, apoiam ou até participam de atos internacionalmente ilícitos de um terceiro país, eles podem ser cúmplices ou co-responsáveis juridicamente pelas

eventuais violações aos direitos, ao abrigo do art. 47 do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos, da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas.

Isso porque as operações conjuntas da FRONTEX com países terceiros, por vezes, fornecem equipamentos, treinamentos e até destacamento de oficiais para trabalhar nas fronteiras desses países, de modo que eventual violação não pode ficar a cargo, exclusivamente, do país terceiro, posto que o Estado-membro também participou do processo. Neste ponto, há um duplo embate entre os princípios da soberania, da prevenção de risco e acidentes no mar e das operações de salvamento, por um lado, e por outro lado, o direito internacionalmente reconhecido de requerer asilo, de deixar seu país e o princípio da não repulsão.

Ademais, tem-se como desafio da agência a realização das operações conjuntas, das parcerias e dos acordos de readmissão dos migrantes em situação irregular com países terceiros. Em muitos casos, torna-se dificultoso realizar o acompanhamento das atividades realizadas pelas autoridades fronteiriças de países terceiros, até porque essa competência diz respeito a uma expressão da soberania, como ocorre nas operações na Líbia, por exemplo, bem como averiguar se o país é, de fato, seguro para o regresso dos migrantes, e se não há violação indireta do princípio da não repulsão.

Acerca do controle preventivo de fronteiras, a partir do controle extraterritorial da imigração, MITSILEGAS (2018, p. 10) sintetiza as considerações apresentadas ao acentuar que a legislação da UE acompanhou as mudanças espaciais e temporais que colocam um paradigma externalizado de controle de imigração, com mudanças nos atores e nos meios de tal controle, apresentando uma camada adicional de controle de imigração a partir da atuação da FRONTEX, em suas operações de regresso, operações conjuntas, parcerias com países terceiros e interceptações no mar.

O referido panorama conduz a uma securitização da migração e produz respostas fundadas em uma mentalidade de crise que levou à ampliação da rede de fiscalização, tanto em termos dos atores envolvidos, com agências de fronteira, sociedade civil, instituições regionais, Estados-membros e Estados terceiros, quanto em termos de meios e alcance do controle extraterritorial da imigração, abarcando controle em alto mar e em terceiros Estados via o uso crescente de tecnologia e troca de dados, com o objetivo de gerenciar os fluxos de pessoas também à distância das fronteiras externas da UE.

Outro desafio da atuação da agência na ordem comunitária diz respeito à transparência das operações e dos relatórios, pois, em alguns casos, as informações

sensíveis podem ser classificadas, por dizerem respeito à segurança e manutenção da ordem pública dos Estados-membros. O procedimento sigiloso pode dificultar o acompanhamento das atividades e a possível responsabilização pelos atos dos oficiais da agência e dos Estados-membros conjuntamente. Isso porque, antes do Regulamento, argumentava-se que a responsabilidade por eventuais violações nas operações conjuntas seria exclusiva dos Estados-membros, tendo em conta que a agência apenas prestava auxílio operacional. Mas, com o alargamento das suas competências, questiona-se a possibilidade de responsabilização também da agência no bojo dessas operações.

Em relação à autonomia da agência, porém, nota-se que houve uma tendência de aprofundar a integração europeia nas temáticas relativas à gestão integrada de fronteiras, na medida em que se propõe o alargamento das competências da FRONTEX, conferindo-lhe mais autonomia, tornando-a mais incisiva a partir da tomada de decisão no âmbito da UE, com a criação da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

O respeito aos direitos fundamentais dos imigrantes, sobretudo daqueles em situação irregular, e da garantia do devido processo legal para os refugiados, sempre foi um desafio para a agência (CARRERA, 2007). Não há como olvidar que as sucessivas alterações demonstraram certo avanço neste domínio, na medida em que se incluiu um Código de Conduta à atuação da agência, um gabinete consultivo em matéria de direitos humanos e até um provedor de direitos fundamentais com um sistema de recepção de queixas para as violações sofridas pelos imigrantes e refugiados. Ademais, ao acrescer competências de busca e salvamento, o novo regulamento FRONTEX dotou a agência de capacidade de atuação mais eficaz, com uma competência funcional mais clara.

Não obstante, a solução encontrada ainda não garante completamente a proteção aos direitos dos imigrantes em situação irregular e dos refugiados. Como pontua SANTOS VARA (2018a, p. 179), o diretor executivo da agência encarregado de investigar as queixas contra um membro do pessoal da agência e de adotar medidas disciplinares não goza da independência necessária para analisar o caso, razão pela qual seria mais adequado que o mecanismo de queixa atribuisse ao próprio provedor de direitos fundamentais a competência para investigar as queixas contra o pessoal da agência, implementando e fazendo cumprir as medidas adotadas. Outra deficiência apontada pelo autor é a impossibilidade de recurso no caso em que a queixa não é admissível, ou quando as medidas forem insuficientes, pois somente se prevê que, se a queixa não for admitida para processamento, os reclamantes devem ser informados das razões dessa recusa e serão oferecidas opções adicionais para tratar do assunto.

Portanto, conclui-se que o modelo de fronteiras adotado na UE é composto por um complexo normativo, em constante evolução, em que é possível observar, de forma mais visível, o regime de dualidade de fronteiras, que se abrem internamente para as pessoas autorizadas a circular, ao abrigo do direito da livre circulação, ao passo que tende a se reforçar a fronteira externa, mantendo-se controles rígidos para as migrações extracomunitárias. Esses dispositivos regionais têm em comum o fato de fomentarem uma política migratória ainda defensiva e instrumental em relação aos imigrantes extracomunitários, pautada por uma lógica de segurança e de proteção do ELSJ, no controle da imigração irregular e na efetividade das operações de regresso, não obstante a mudança dos últimos anos, que passa a inserir dispositivos de proteção aos refugiados e mecanismos de recepção de queixas para eventuais violações de direitos, sobretudo no contexto de crise migratória, principalmente ao se considerar a vulnerabilidade dessas pessoas no âmbito regional (DESMOND, 2016, p. 272).

Apesar da intensa atualização normativa no direito comunitário em matéria de fronteiras, sobretudo pós auge da crise migratória de 2015, é possível observar que os princípios gerais de securitização parecem se manter. As normativas têm em comum o foco no combate à imigração irregular, reforço das fronteiras externas, controle da imigração à distância, uso de tecnologias de vigilância e monitoramento, preferência da solidariedade e repartição dos ônus, combate ao terrorismo e à máfia de atravessadores, facilitação da mobilidade humana em situação regular e tratamento favorecido aos cidadãos europeus, acrescentando-se algumas preocupações humanitárias, como a busca e salvamento no mar, a observância de um sistema de recepção de queixa para violação de direitos fundamentais e tentativas de preservar o princípio da não repulsão, com certo protagonismo conferido à FRONTEX na gestão de fronteiras externas.

A manutenção desse espaço comum de mobilidade, por seu turno, tem sido fortemente marcada, no âmbito europeu, pela atuação de agências de inteligência, da qual a principal representante é a FRONTEX, que equilibra a competência dos Estados-membros acerca das suas fronteiras com a necessidade de gestão integrada dos limites externos do bloco. A referida agência representa um aprofundamento da gestão comum de fronteiras em um modelo de integração comunitário, embora ainda enfrente desafios de atuação na ordem jurídica regional, dado o maciço fluxo de pessoas que chega à UE, ensejando um esforço global de enfrentamento da questão, e também regional, que atenda às estratégias de controle, sem pôr em risco o direito à livre circulação e sem olvidar da dimensão humanitária da circulação de pessoas.

5. A EXPERIÊNCIA SUL-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO: A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DA CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E DA GESTÃO DE FRONTEIRAS NO MERCOSUL E AS PERSPECTIVAS NORMATIVAS PARA O BLOCO

5.1 O processo de integração mercosulino

Este capítulo final versará sobre a integração regional no MERCOSUL. Especificamente, será abordado o processo de criação do bloco, com destaque para o disciplinamento normativo da circulação de pessoas e do controle de fronteiras no espaço mercosulino, no qual ainda prevalece o modelo intergovernamental, com o mercado comum em construção, diferentemente do modelo supranacional adotado na UE, em que as liberdades comunitárias já se encontram consolidadas. Dentre as normas aplicáveis, enfatizam-se os acordos de migração e residência para nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, os acordos de Recife para a aplicação dos controles integrados de fronteiras e o Plano de ação para a cidadania do MERCOSUL, por apresentarem disposições regionais relevantes em termos de fronteiras e circulação de pessoas.

Ao final, serão discutidos os desafios normativos que subsistem no bloco em termos de plena consolidação do mercado comum e do direito de livre circulação, enquanto prerrogativa de um espaço efetivamente integrado. A partir das abordagens deste capítulo, será possível tecer considerações a respeito da regulamentação jurídica das fronteiras em um modelo intergovernamental, destacando-se que a estrutura normativa do MERCOSUL coloca a gestão de fronteiras e a circulação de pessoas na dependência da implementação de normativas e acordos específicos sobre o tema, por meio da atuação de cada Estado Parte.

Inicialmente, porém, o presente tópico aborda o projeto da integração mercosulina no contexto da integração latino-americana, com especial foco na matéria de gestão de fronteiras e circulação de pessoas, a fim de contextualizar os aspectos normativos do MERCOSUL em seus tratados constitutivos, situando-o no tempo e no espaço, e marcando as distinções em relação ao modelo europeu anteriormente estudado.

Neste ponto, destaca-se que, para compreender o processo de integração mercosulino, é válido mencionar o contexto mais amplo da integração regional latino-americana, cujos antecedentes remotos auxiliam na contextualização do surgimento e do funcionamento dos processos de integração na região. Embora não constitua objetivo específico desta dissertação realizar uma incursão histórica sobre as origens remotas do

processo integracionista, é importante pontuar que, nesta região, há uma relação complexa entre migrações, integração regional e fronteiras, de modo que a preocupação com uma possível aproximação regional figura como um dos objetivos surgidos desde o estágio da emancipação colonial, que desencadeou experiências concretas de integração em organizações regionais, sujeitas a avanços e retrocessos, com resultados díspares e que enfrentaram interesses divergentes, a partir de uma institucionalização que se tornou mais presente desde a década de 1960 (NOVICK, 2012, p. 80).

Diferentemente do processo de integração europeu, a integração latino-americana começou com a independência dos Estados da região, inicialmente com as ideias confederalistas bolivarianas, com ênfase numa integração política de Estados, em uma unidade latino-americana. Nesse período, as propostas visavam conformar um sistema regional baseado em uma aliança entre os Estados contra a retomada de poder das metrópoles, a partir da realização de congressos, em uma coesão continental para resolver pacificamente os litígios internacionais, fazer respeitar a integridade territorial, promover a igualdade de tratamento jurídico, a aliança contra agressões externas e a harmonia dos povos através da livre circulação de pessoas (MENEZES, 2007a, p. 75). O fundamento da integração era a formação de uma consciência comum para enfrentar os problemas da região, de modo que o regionalismo era encarado como uma herança da descolonização e das tentativas de integração política e econômica.

Esse sentido de integração foi complementado pela noção de pan-americanismo, cuja ideia prevaiente era de colaboração entre os Estados para a concretização dos interesses individuais, substituindo o projeto de união política por um projeto de integração pautado pelas relações intergovernamentais de colaboração. Isso porque, já no século XX, a ideia era promover a reformulação da ordem econômica mundial, fornecendo as bases para as modernas experiências de associação regional.

Sobre o tema, BARZA (2010, p. 115) sintetiza a evolução desse sistema regional, ao reforçar que sua primeira fase compreende o período datado do final do século XIX ao início do século XX, quando os temas de política internacional diziam respeito à emancipação política, resultando em um conjunto de regras e princípios discutidos em Congressos Pan-americanos e Conferências Interamericanas que guiaram a solução para questões comuns, como o emprego da arbitragem comercial para as controvérsias comerciais. A segunda fase do regionalismo, denominada de político-institucional, concentra-se nas associações de resolução de problemas comuns, muitas vezes antecipando as reflexões sobre o Direito Internacional e promovendo a aproximação

jurídica na região. Já a terceira fase, abarca os projetos econômicos de integração regional, coincidindo com as mudanças do pós-guerra, a partir da criação de associações de fins pacíficos, utilitários e desenvolvimentistas, com fulcro nas relações intergovernamentais de colaboração. A ideia era promover a reformulação de uma ordem econômica internacional, com a criação de organizações de integração formuladoras de regras regionais que permitissem a inserção competitiva das nações no cenário internacional, mais próximo do que se observa na realidade mercosulina.

Através dos esforços de integração assumidos por instâncias regionais, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em 1948, observa-se uma consolidação dessa visão, surgindo a necessidade de estreitamento do associativismo entre os Estados nos anos posteriores, com instituições complexas dotadas de poder decisório e objetivando o desenvolvimento econômico, baseado na noção de dependência, com esforços de crescimento econômico e com estímulo comercial à região. O pensamento cepalino conduziu aos estudos que demonstram as causas do subdesenvolvimento latino-americano. Com base nessas pesquisas, defenderam-se políticas de industrialização, substituição de importações e integração regional para possibilitar o aumento do mercado interno dos Estados da região e, assim, alavancar o desenvolvimento econômico regional, servindo os estudos como a justificativa econômica da integração, fundamentando a criação de outras organizações como a ALALC e ALADI (BOHLKE, 2002, p. 24).

A CEPAL teria o papel de reduzir as relações desvantajosas entre os países do centro e da periferia do sistema capitalista. As diferenças seriam reduzidas pela implantação de uma política industrial nos países periféricos capaz de aumentar a produtividade e a renda nacional, alterando a lógica de importação de produtos industrializados e exportação de produtos primários (BARRETO, 2018, p. 28). Como aponta BRAGA (2002), acerca da evolução do pensamento cepalino, na fase inicial, a ideia era promover a industrialização por substituição das importações, proteger a indústria crescente na região, sobretaxar os importados dos países desenvolvidos, como forma de reduzir a dependência com a formação de áreas preferenciais e estimular o comércio intrarregional.

A partir da década de 1980, tem-se a fase de acomodação em que se observam estudos da dependência e da cooperação macroeconômica, para tentar solucionar os problemas estruturais, como inflação, dívida externa e taxa de juros, período em que se verifica, concomitantemente, o início da aproximação mais estreita dos países do Cone

Sul, sobretudo Brasil e Argentina, em matéria de cooperação macroeconômica, que está nas origens recentes do bloco mercosulino. A partir dos anos 1990, por sua vez, com o esgotamento do processo de substituição de importações, abertas as perspectivas de superação dos problemas estruturais que predominavam na América Latina desde os anos 70 e consolidado o processo democrático nos países latino-americanos, processo este acompanhado pela desregulamentação dos mercados (BRAGA, 2002, p. 11), tem-se uma adaptação dos discursos cepalinos para focar em um regionalismo aberto, que pautou a integração regional como forma de eliminar barreiras alfandegárias, de liberalização econômica, atração de investimentos estrangeiros, redução do protecionismo, inserção dos países da região no comércio multilateral, e como forma de fazer frente aos demais blocos, a partir de instâncias regionais como o MERCOSUL.

Neste ponto, percebe-se que o estudo acerca da dependência econômica e do subdesenvolvimento esteve na gênese da integração econômica nesta região, diferentemente da UE, cuja institucionalização é marcada por uma ideia de interdependência. Pela noção de interdependência, entendem-se situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (KEHOANE; NYE, 1987, p. 731), como ocorre no bojo das organizações internacionais. A interdependência abarca a concepção de sociedade internacional, ou seja, um ambiente em que os Estados partilham de interesses e valores comuns e são interligados por um conjunto de regras, através de instituições comuns, que estabelecem regras também comuns responsáveis por orientar tais relações.

A interdependência é caracterizada por uma disputa assimétrica entre os atores, uma arena de conflito e de cooperação, que obtém como resultados, perdas e ganhos, em maior ou menor proporção, em que as vulnerabilidades e sensibilidades são repartidas de forma a evitar que se gerem ônus excessivos para apenas uma das partes. Geralmente, nesse jogo todos ganham, não há perdedores (RODRIGUES, 2014, p. 111). Ocorre que, no pensamento cepalino inicial, a integração poderia ser utilizada como estratégia de desenvolvimento e ruptura do ciclo vicioso, em que apenas os países latino-americanos perdiam, já que estavam em situação de intensa dependência.

Lançadas as bases para o pensamento jurídico e econômico da integração latino-americana, nas décadas seguintes, proliferaram as modernas organizações internacionais de integração econômica na região. A título de ilustração, destacam-se: o Mercado Comum Centro-Americano, mediante o Tratado Geral de Integração Centro-Americana de Manágua, em 1960; a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC),

criada em 1960 pelo Tratado de Montevidéu; a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada em 1980 em substituição à ALALC, visando corrigir as fragilidades institucionais da primeira associação que dificultavam a plena concretização de seus objetivos, como a ausência de um efetivo órgão de solução de controvérsias e a dificuldade de implementação das preferências tarifárias em relação aos países de menor desenvolvimento econômico; a Associação de Livre Comércio do Caribe, em dezembro de 1965, que em 1972 se torna CARICOM; o Grupo Andino, em 1969, posteriormente convertido em Comunidade Andina de Nações (CAN); e mais recentemente, o MERCOSUL, com o Tratado de Assunção em 1991.

Cabe destacar que na ALALC e ALADI não estavam previstos, nos seus respectivos tratados constitutivos, quais sejam, Tratados de Montevidéu de 1960 e 1980, respectivamente, dispositivos específicos para garantir uma livre circulação de pessoas, tampouco uma gestão integrada de fronteiras, nos termos que se tenta adotar atualmente, já que focavam em uma agenda comercial para os países. A ALALC possuía viés essencialmente mercantil, no intuito de facilitar as trocas comerciais na região. Já a ALADI também possuía viés comercial, apesar de seu objetivo maior, teoricamente, ser a formação de um mercado comum regional. Chama a atenção o fato de não haver sequer uma única referência a qualquer liberdade de circulação de pessoas no Tratado de Montevidéu de 1980 (CASTRO, 2012, p. 130), nem de ações relacionadas à integração na esfera social, humana ou à construção de uma cidadania supranacional. Apesar disso, a ALADI ainda está vigor, sendo as liberdades do mercado comum, em especial dos trabalhadores, em relação à dimensão social, um dos seus desafios.

Não obstante, a ALADI prevê instrumentos normativos, como acordos de alcance parcial, a exemplo dos acordos de complementação econômica, que autorizam os sistemas de integração sub-regional, como o MERCOSUL, bem como autorizam acordos bilaterais de preferências tarifárias fixas, a fim de que estes confluam, progressivamente, para a criação de um espaço econômico comum na região. Esse mecanismo jurídico de aceitação de exceções para países em desenvolvimento da ALADI é o amparo para os compromissos comerciais assumidos no âmbito do MERCOSUL, formalizados sob acordos de complementação econômica. Ainda que o Tratado constitutivo do MERCOSUL não tenha sido protocolizado na ALADI, muitas normas comerciais do bloco são registradas naquela associação, como os protocolos adicionais aos acordos de complementação firmados no bloco.

Ainda em funcionamento, apesar do esvaziamento nos últimos anos por conta do surgimento de novas iniciativas integracionistas, a ALADI, embora não tenha conseguido promover o mercado comum latino-americano, serviu de embrião ao principal bloco econômico sul-americano, o MERCOSUL (GRANATO; ODDONE; VAZQUEZ, 2008, p. 176). Daí a importância de mencioná-la previamente ao estudo do MERCOSUL, uma vez que o virtual esgotamento dos mecanismos preferenciais contraídos no âmbito da ALADI conduziu aos esquemas subregionais, consubstanciados, numa primeira etapa, no Grupo Andino (1969), seguido pelo processo bilateral Brasil/Argentina (1985/1990) e logo depois pelo MERCOSUL (1991), como explica JAEGER JÚNIOR (1999, p. 20).

No processo de integração latino-americano, cabe destacar que as bases jurídicas são acordos internacionais na busca por soluções de problemas comuns, sendo firmados em conferências, enquanto na integração europeia o processo se desenvolveu com base em acordos específicos para comércio, energia e matéria-prima. Diferentemente da experiência europeia, que se pauta pela adoção do modelo comunitário, o processo de integração latino-americano culminou com a instituição de organizações internacionais em que se consolidou o direito de integração, cujas características foram apresentadas no capítulo inicial, a partir do método intergovernamental, que no âmbito do MERCOSUL está tradicionalmente ligado a uma dinâmica flexível fruto de entendimentos entre governos (DRUMMOND, 2011, p. 277).

A disposição intergovernamental é importante para compreender que, nas experiências de integração sul-americanas, especialmente no MERCOSUL, coloca-se o ritmo da integração e da incorporação normativa em matéria de imigração e de gestão de fronteiras a cargo de cada Estado Parte, sobretudo ao se tratar de Estados com soberanias jovens, que ainda relutam em conferir aspectos tão relevantes da soberania nacional para instituições regionais, preferindo a via dos acordos setoriais de cooperação em detrimento de estratégias mais incisivas de integração, como a adoção de agências comunitárias para controle de fronteiras externas, por exemplo.

As breves considerações apresentadas acerca da evolução da integração latino-americana servem para demonstrar que, mesmo enfrentando as crises econômicas e o aparente pouco progresso em termos de liberalização comercial, houve uma evolução no regionalismo latino-americano, com formação de princípios e regras jurídicas que inspiraram as organizações regionais contemporâneas. Exemplos disso são as associações de integração, como o MERCOSUL, que são viabilizadas por um conjunto

de normas regionais, demonstrando que o regionalismo jurídico é uma realidade, e se torna viável na medida em que conte com as regras regionais já existentes e preceitos consagrados pelo sistema regional, podendo utilizar a experiência europeia como inspiração, mas com devidas adequações à realidade latino-americana, contando com a prática associativista há muito existente na região (BARZA, 2010, p. 126).

Após as considerações sobre as origens remotas da integração latino-americana, volta-se para o âmbito da integração sul-americana, especificamente, em relação ao processo de integração mercosulino. Seguindo a tradição de aproximação normativa entre os países da região, a integração do Cone Sul da América Latina tem no MERCOSUL a sua organização de integração mais proeminente em termos econômicos e normativos, em virtude da ampla gama de acordos e normativas que compõem o direito mercosulino originário e derivado, o qual desborda da mera integração econômica e disciplina aspectos sociais e de mobilidade humana, além de contar com a participação de vários membros associados da América do Sul.

Em relação às origens recentes do bloco, CAICHIOLO (2017, p. 121) destaca que o movimento de integração regional que resultou na formação do bloco tomou forma na década de 1980, impulsionado por grandes mudanças no ambiente internacional, notadamente o fim da Guerra Fria e a necessidade de reestruturar os países sul-americanos após a era das ditaduras. Alguns Estados sul-americanos decidiram abordar problemas compartilhados, como altas taxas de inflação, protecionismo e desemprego, desenvolvendo relações interestaduais mais próximas. Expandiu-se a crença de que esses interesses comuns emergentes poderiam ser abordados de forma mais eficaz por meio da convergência e da cooperação entre os países da região. Na perspectiva liberal intergovernamentalista, a cooperação entre os Estados era possível devido aos interesses convergentes e à articulação interna de empresários e partidos políticos, liderados por Argentina e Brasil, os principais países envolvidos na formação do bloco.

Dessa forma, a aproximação estratégica entre Brasil e Argentina pavimentou as condições econômicas, políticas e jurídicas necessárias para a consolidação do MERCOSUL. A tradição de associação na região buscava favorecer o fortalecimento da relação entre países, a busca por desenvolvimento conjunto e o fortalecimento das economias nacionais (BRICEÑO RUIZ, 2013, p. 18).

Desde o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, assinado em 1979 por Argentina, Brasil e Paraguai, que equacionou a utilização dos recursos hídricos e dos empreendimentos hidrelétricos na região, a aproximação desses países estava se consolidando

(CAICHILOLO, 2017, p. 121). Especialmente, em relação à aproximação Brasil-Argentina, na década de 1980, destaca-se o Acordo de Cooperação entre Brasil e Argentina para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos de Energia Nuclear, levando em conta o anterior Tratado para a Proibição de armas Nucleares na América Latina. Após as transições democráticas, em 1985, foi assinado o Tratado de Iguaçu, passo relevante para a criação do MERCOSUL, que foi direcionado por uma integração regional liderada no nível presidencial. A Declaração de Iguaçu, de novembro de 1985, firmada entre os chefes do Executivo dos dois países, visava à cooperação financeira e técnica, cooperação militar e uso pacífico de energia nuclear, contribuindo para uma maior aproximação dos países sul-americanos.

A aproximação entre os países sul-americanos culminou com a assinatura da Ata para a Integração Brasil-Argentina, em 1986, criando o Programa de Integração e Cooperação Econômica, com a formação de um espaço comum por meio da abertura seletiva de mercados brasileiro e argentino, cujos princípios viriam a nortear o Tratado de Assunção. Como ressalta CORRÊA (2015, p. 64), o referido programa se baseava em um modelo de integração progressiva por setores industriais, cuja complementariedade dinâmica constituía o verdadeiro núcleo da integração. Em outros termos, iniciou-se um esboço da estrutura institucional do MERCOSUL, devido ao estabelecimento de uma articulação estatal burocrática e bilateral, formulada principalmente pelos órgãos responsáveis pelas políticas externas da Argentina e Brasil. Além disso, os acordos levaram a uma abertura gradual e seletiva de suas economias, visando torná-las mais competitivas, de modo que, em novembro de 1988, os países assinaram um Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, buscando formar um espaço econômico comum por meio da liberalização integral do comércio recíproco, e eliminação dos obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços.

Aproveitando a longa tradição de cooperação dos países da região, restava como estratégia a integração econômica gradual, a partir de uma organização especificamente criada para esse fim, em um contexto de regionalismo sul-americano, que era a forma mais viável de superar a crise econômica, de dívida externa, de juros e fazer frente aos demais blocos, aliada às necessidades de os países se adaptarem ao desdobramento da ordem pós-Guerra Fria, marcada pela liberalização econômica, a globalização e o uso de tecnologias avançadas (CACHIOLO, 2017, p. 122). O desejo de aprofundar a integração regional com os demais países do Cone Sul, pela via do mercado comum, culminou com o Tratado de Assunção, que fundaria o MERCOSUL.

Em outras palavras, apostava-se em um regionalismo pautado em um projeto comercial com vistas a eliminar as barreiras tarifárias e não-tarifárias, criando-se uma tarifa externa comum, estabelecendo um regime geral de origem e de coordenação de políticas macroeconômicas, e aproveitando a zona de comércio com tarifas preferenciais da ALADI. Para MEDEIROS (2000, p. 460), o MERCOSUL é a culminação desse processo de maturação intelectual que acaba aderindo à abertura global da democracia de mercado, com origens remotas na ideologia integracionista da CEPAL, depois de ter influenciado alguns processos pioneiros de integração regional, como a ALALC, o Pacto Andino e a ALADI, ao propor um modelo de substituição de importações, passando a uma noção de regionalismo aberto, que inspirou a abordagem mercosulina, com raízes recentes na aproximação econômica e política entre Argentina e Brasil.

Seguindo a tendência de ampliação do regionalismo que se delineava, o processo de integração mercosulino inaugura a fase de institucionalização do bloco com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, com o propósito de formar um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a liberdade de fatores produtivos entre os países, a partir da eliminação dos direitos alfandegários e das restrições não tarifárias à circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente. Buscava-se, ainda, estabelecer uma tarifa externa comum, típica das uniões aduaneiras, bem como a adoção de uma política comercial comum, reforçando-se o compromisso de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes.

Em relação à estrutura do acordo, o Tratado de Assunção conta com o preâmbulo, em que se reconhece a integração como estratégia para o desenvolvimento, a necessidade de inserir os países no cenário internacional diante da formação de espaços econômicos comuns, a necessidade de se avançar na integração latino-americana e a união mais estreita dos povos da região. Além disso, o Tratado do MERCOSUL conta com mais seis capítulos, em que se estabelecem: os propósitos, princípios, instrumentos do bloco; a estrutura orgânica; a vigência; a adesão; a denúncia; e as disposições gerais.

No que tange aos membros, o bloco conta com Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, enquanto Estados Partes originários signatários do Tratado de Assunção, além da posterior adesão da Venezuela ao bloco, por meio do ato de adesão assinado em julho de 2006 e em vigor desde agosto de 2012, a partir da Decisão CMC n. 27/2012, já que o Tratado de Assunção está aberto à adesão de outros membros da ALADI.

Destaca-se que a Venezuela foi suspensa do bloco desde dezembro de 2016, por descumprimento de seu Protocolo de Adesão e, desde agosto de 2017, por violação da

cláusula democrática do bloco, enquanto não se restabelecer a ordem democrática no país, materializada por meio da decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do MERCOSUL em aplicação do Protocolo de Ushuaia. Tal Protocolo foi editado em 1998 e ampliado em 2012, tendo sido assinado pelos quatro países membros mais Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, o qual estabeleceu a chamada cláusula democrática do MERCOSUL, em que se busca garantir, além da plena vigência das instituições democráticas, o compromisso dos Estados Partes com a promoção, defesa e proteção do Estado Democrático de Direito, com os direitos humanos e com as liberdades como condições essenciais para o aprofundamento do processo de integração (RIBEIRO; GONTIJO; SANTOS, 2018, p. 78).

Ademais, em relação aos Estados Associados, o bloco mercosulino conta com Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador, além de Guiana, Peru e Suriname. Os Estados Associados são aqueles membros da ALADI com os quais o MERCOSUL subscreve acordos de livre comércio, e que posteriormente solicitam ser considerados como tais. Os Estados Associados estão autorizados a participar nas reuniões de órgãos do MERCOSUL que tratem temas de interesse comum. Essa é a situação do Chile, Colômbia, Equador e Peru. Outrossim, podem ser Estados Associados aqueles países com os quais o MERCOSUL celebre acordos com amparo no art. 25 do Tratado de Montevideu 1980, ou seja, acordos com outros Estados ou áreas de integração econômica da América Latina, sendo este o caso da Guiana e Suriname. No caso da Bolívia, frise-se que o país está em processo de adesão como membro pleno do bloco (CARDOSO; BURLE, 2018, p. 91), de modo que o Protocolo de Adesão de Bolívia ao MERCOSUL já foi assinado pela totalidade dos Estados Partes em 2015 e se encontra em vias de incorporação pelos congressos dos respectivos Estados.

Em relação a essa primeira etapa de desenvolvimento do bloco mercosulino, inaugurada pelo Tratado de Assunção, que optou pelo fomento das relações regionais por meio da transição econômica e democrática, denota-se que o Tratado lançou as bases jurídicas para uma integração mais intensa entre os países sul-americanos, que envolve atualmente a quase totalidade da região, seja na condição de membro pleno ou associado, exceto a Guiana Francesa enquanto departamento ultramarino da França.

A ideia do Tratado é criar um mercado comum entre os países do bloco, caracterizado pela livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. No entanto, o artigo 1º previa apenas a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, além da eliminação dos direitos alfandegários, das restrições não tarifárias, e de qualquer outra

medida de efeito equivalente. Em adição, o MERCOSUL implicaria o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial, com coordenação de políticas macroeconômicas e harmonização normativa nas áreas pertinentes. A estratégia normativa adotada foi a harmonização, que consiste em aproximar sistemas jurídicos de origens divergentes para lhes proporcionar coerência, reduzindo ou suprimindo as suas contradições, de maneira a obter resultados compatíveis entre si e com os objetivos comuns, posto que a harmonização representa técnica de aproximação jurídica mais adequada para os domínios nos quais a substituição do direito nacional pelo direito uniforme não é, política ou tecnicamente, viável, revestindo-se da maior importância em processos de integração (MENEZES, 2016, p. 91).

Nota-se que não há menção expressa, no Tratado de Assunção, à livre circulação de pessoas, ou coordenação de políticas migratórias nacionais, nem mesmo medidas de integração expressa para as áreas de fronteiras no âmbito do MERCOSUL, não obstante objetivasse consolidar um mercado comum. BARRETO (2018, p. 48) esclarece que as determinações promovidas pelo Tratado não regulavam sobre a migração e circulação de pessoas no contexto regional, nem as questões sociais que se repetiam nos países.

Apenas foi mencionada, de forma genérica, a vontade política de estabelecer bases para uma união estreita entre os povos, para alcançar os objetivos de modernizar as economias, ampliar as ofertas de bens e serviços, melhorando a qualidade de vida dos habitantes. Para MENDES (2016), a crítica que se faz à construção do bloco é que não havia um órgão ou mecanismo que reduzisse assimetrias e disparidades entre os países nas questões de desenvolvimento humano, e quando ocorria, dava-se sob a forma de trabalho e emprego. Em outros termos, questionava-se a maior influência de questões comerciais, econômicas e tributárias na integração sub-regional, do que as demandas propriamente sociais (BOTELHO; WINTER, 2013, p. 57).

Diante desse quadro, como salienta MENDES (2016, p. 84), devido aos protestos da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul, em 1991, o GMC instituiu o Subgrupo de Trabalho nº 11 - Assuntos Trabalhistas, renomeado no ano seguinte para Subgrupo para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. O subgrupo visava a atuar sobre questões práticas que envolvem trabalhadores migrantes nos Estados Partes, atendo-se às regras do país de acolhimento. Não obstante, o subgrupo não tinha ainda como objetivo contribuir para uma legislação unificada sobre temas laborais e de migração, tampouco conferir o direito de livre circulação de pessoas em uma base de cidadania regional, o que inviabilizou a constituição de políticas comuns no bloco. Isto

é, faltava um plano de ordenamento regional para as migrações no período de formação do bloco, que se pautava na perspectiva de integrar mercados, e quando se referia aos nacionais dos países do bloco, o fazia sob uma perspectiva predominantemente laboral.

Corroborando essa concepção, destaca-se que na primeira fase de sua existência, na década de 1990, temas como cidadania supranacional, liberdade de circulação de pessoas e residência, facilitação do trânsito fronteiriço, unificação de vistos e de documentos de identificação não eram pontos-chave da agenda do MERCOSUL (CASTRO, 2012, p. 152). Como salienta MENDES (2016, p. 83), as fronteiras dos modernos Estados do Cone Sul consolidaram divisões nacionais, funcionando como polo de atração de imigrantes de outros continentes, de modo que os países do bloco, durante certo tempo, deram menor atenção aos fluxos regionais. Para o autor, até recentemente, as legislações não diferenciavam a entrada e a fixação de trabalhadores intrabloco das normas para migrantes extrarregionais.

Por essa razão, conclui-se que o tema da migração regional e as questões dos migrantes ficaram de fora do Tratado de Assunção, já que este instrumento não incluiu aspectos sociais, centrando-se no livre comércio e circulação de bens, serviços e outros fatores produtivos. Apenas em uma interpretação extensiva, podia-se considerar o homem como esse “fator produtivo” sujeito à livre mobilidade. Diferentemente do que ocorreu, por exemplo, na experiência de integração europeia estudada, em que o Tratado de Roma assegurou, explicitamente, a partir do art. 48 e seguintes, a livre circulação de trabalhadores no interior do bloco.

Durante o período de transição do bloco, de 1991 a 1994, atribuíram-se competências ao CMC, órgão superior e responsável pela condução política, e ao GMC, órgão executivo do bloco, estabelecendo-se, também, uma Comissão Parlamentar Conjunta para facilitar o processo transitório. Em 1994, o bloco deveria passar pela revisão de sua organização, criando uma estrutura definitiva, o que aconteceu por meio da VII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em que os Estados Partes instituíram o Protocolo de Ouro Preto (1994). O bloco segue etapas de concertação econômica e institucionalização jurídica, de modo que, por meio do Protocolo de Ouro Preto, instituiu-se a estrutura do MERCOSUL, além de conferir-lhe personalidade jurídica, como uma organização internacional apta a negociar e firmar acordos.

Dentre os órgãos que integravam o bloco, mencionam-se: Conselho do Mercado Comum, órgão superior que se manifesta mediante decisões; Grupo Mercado Comum, órgão executivo que se manifesta mediante resoluções; Comissão de Comércio do

MERCOSUL, órgão encarregado de assistir o GMC nos assuntos ligados à política comercial; bem como a Comissão Parlamentar Conjunta, com função de unir os parlamentos nacionais em torno das propostas de harmonizar regras internas e legislações nacionais; o Foro Consultivo Econômico-Social, instância de função consultiva, formada por representantes de setores econômicos e sociais, representantes de órgãos de classe; a Secretaria Administrativa, como um órgão de apoio operacional, e os subgrupos de temas específicos de discussão para auxiliar o GMC.

Além disso, o Protocolo de Ouro Preto reforçou a dimensão intergovernamental das instituições, cuja atuação é marcada pelos governos, que decidem a extensão, a natureza e o ritmo da integração, fruto de entendimentos recíprocos; bem como por consensos obtidos pela via diplomática; mecanismos de incorporação normativa das regras regionais previstos nas Constituições nacionais; carência de delegação efetiva de poderes a instâncias supranacionais e aposta na harmonização legislativa como fator de integração. Em outras palavras, manteve, em larga medida, o poder decisório com as burocracias governamentais formuladoras da política externa (OLIVEIRA, 2003, p. 73).

No bloco mercosulino, tende-se a formar, portanto, uma espécie de “relação horizontal de coordenação de soberanias” (PAOLI, 2017, p. 32). A referida estrutura jurídico-institucional, por sua vez, difere do modelo europeu, que optou pela supranacionalidade, regido pelos princípios do Direito Comunitário, estudados no capítulo inicial, os quais permitem uma atuação mais incisiva das instâncias regionais no direito interno, segundo os princípios do efeito direto e da aplicabilidade imediata das normas comunitárias. Paralelamente, foram estabelecidas as fontes jurídicas do MERCOSUL, nos termos do art. 41 do Protocolo de Ouro Preto, quais sejam, o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; as Decisões do CMC, as Resoluções do GMC e as Diretrizes da CCM.

Em termos de mobilidade humana, o Protocolo de Ouro Preto sinalizou uma mudança que se refletiu em maior atenção a questões migratórias, principalmente em relação ao Foro Consultivo Econômico-Social. Apesar de o órgão não possuir poder de deliberação, foi nos debates ocorridos neste Fórum que a questão da mobilidade de cidadãos, no espaço territorial do bloco, mudou seu enfoque, devido à intervenção de movimentos sociais e representantes de centrais sindicais, tendo sido fomentado um conceito de imigração laboral como norteador do debate sobre os movimentos humanos regionais no interior das fronteiras do bloco (MENDES, 2016, p. 85).

Iniciaram-se discussões preliminares a respeito de um estatuto jurídico regional capaz de responder às demandas sobre circulação de pessoas, captação de mão de obra, e exercício de direitos por cidadãos residentes noutros países do bloco, inserindo tópicos sobre residência temporária e permanente, direitos trabalhistas, previdenciários, e acesso a benefícios sociais em igualdade de condições com os nacionais dos países de acolhimento (GENEYRO *et al.*, 1998, p. 193). Essas discussões culminaram nos posteriores acordos que disciplinam os direitos de circulação e residência dos cidadãos mercosulinos e que caracterizam a dimensão social.

Em matéria de controle de fronteiras, neste período, estabeleceu-se o Acordo de Recife com o Protocolo Adicional Regulamentar, de 1993, que buscavam coordenar as atividades de controle nas fronteiras da região, bem como os recursos necessários para atingir o fim da integração nesta área. Conforme será observado, a Decisão CMC n. 05/93, conhecida como Acordo de Recife, estabeleceu áreas de controle integrado de fronteiras, harmonizando os procedimentos administrativos em matéria aduaneira, sanitária e migratória, aproveitando-se da Recomendação n. 24 do Subgrupo de Trabalho relativo aos Assuntos Aduaneiros, que abordava as fronteiras regionais enquanto pontos especialmente relevantes para questões tributárias e alfandegárias.

No que tange ao sistema de solução de controvérsias, o Protocolo de Ouro Preto remete ao Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias (1991). O referido Protocolo de Brasília estabelecia que eventuais controvérsias que surgissem entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das decisões do CMC e das Resoluções do GMC, deveriam ser submetidas a esse sistema de resolução de controvérsias. Previam negociações diretas, etapa extracontenciosa, com negociação e mediação, a intervenção do GMC e um procedimento arbitral sob uma base *ad hoc*.

No âmbito do Protocolo de Olivos (2002), substituiu-se o regime anterior de solução de controvérsias com base em um órgão permanente, o Tribunal Permanente de Revisão. Algumas disposições foram mantidas, como o fato de que a resolução de controvérsias continua a ser operada por negociação e arbitragem, inexistindo uma instância judicial supranacional, enquanto os particulares continuam dependendo dos governos nacionais para apresentarem suas demandas. A principal inovação do Protocolo foi a criação do Tribunal Arbitral Permanente, composto por árbitros nacionais de cada Estado Parte, em que as demandas deste tribunal são limitadas às

questões de direito julgadas pelo Tribunal *ad hoc*. Ademais, o referido protocolo faculta às partes a escolha do foro onde se dará o julgamento, evitando decisões divergentes de outras organizações internacionais sobre o mesmo assunto (CAMARGO, 2010, p. 505).

Na sequência ao Protocolo de Ouro Preto, buscou-se a consolidação da União Aduaneira pela aproximação dos países da região, além de aprofundar as ações de integração anunciadas no Tratado de Assunção. Como destaca BARRETO (2018, p. 34), o MERCOSUL entrou em uma nova fase em 1998, em que os países foram afetados pela retração da liquidez nos mercados financeiros internacionais e precisaram reunir esforços para manter os planos de estabilização, combinados com a estagnação dos fluxos de comércio, sem olvidar das dimensões laborais.

Nesse período, preocupações políticas e democráticas associadas à integração ficaram mais claras, tanto que foi assinado o mencionado Protocolo de Ushuaia de 1998, que previa a cláusula democrática, a qual, uma vez violada, ensejaria desde a suspensão do direito a participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos, nos termos do art. 5º. Concomitantemente, a dimensão social se descortinava no bloco, com iniciativas como a assinatura do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, com a Decisão nº 19/97 do CMC, estabelecendo princípios como a totalização de períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos Estados Partes, e a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, de dezembro de 1998, com princípios de proteção ao trabalhador migrante, iniciativas que abordam as questões da migração intrarregional dos trabalhadores migrantes e de suas famílias.

A partir dos anos 2000, observa-se uma guinada normativa no bloco, em um novo regionalismo, que passou a conferir especial interesse para as questões de mobilidade humana e integração nas fronteiras, como será abordado nas seções seguintes. Em uma espécie de regionalismo pós-hegemônico (SERBIN, 2011, p. 12), com alto grau de politização e agendas diversificadas, que englobam questões econômicas, de segurança, meio-ambiente e principalmente temas da sociedade civil, em que se apresentam propostas de participação das organizações sociais, criação de fóruns especializados em questões migratórias, e concessão de direitos de cidadania à migração intrarregional.

Neste período dos anos 2000 em diante, situa-se uma maior consolidação da dimensão social do bloco. Isso não significa que o bloco mercosulino negligenciou a agenda comercial, que sempre esteve fortemente presente desde sua criação, mas apenas que reconheceu a importância de normatizar a dimensão social do fenômeno da

integração, atendendo aos corolários do mercado comum e disciplinando os direitos de mobilidade e passagem fronteiriça de forma facilitada para os cidadãos mercosulinos.

Como possíveis origens dessa tendência de inclusão das pautas sociais na agenda mercosulina, podem-se apontar a crise social, política e econômica que atingiu alguns países do bloco entre 1998 e 2002, a qual afetava também o MERCOSUL e seu processo de integração, bem como a ascensão ao poder na região, durante a primeira década do século XXI, de chefes de executivo com visões que priorizavam o MERCOSUL em sua agenda social (LUNARDI, 2016, p. 79), com certa abertura para a participação da sociedade civil. Apontam MARTINEZ e MACHADO (2017, p. 373) que, no início da experiência mercosulina, a dimensão social não ocupou lugar de destaque, tendo sido repensado um esquema integracionista agregando a questão social a partir dos anos 2000, em que foram inseridos compromissos de justiça e igualdade social na agenda do bloco, havendo um alargamento dos objetivos da integração social.

Como exemplo, destaca-se a criação do Fórum Especializado Migratório, criado durante a XIV Reunião dos Ministros do Interior do MERCOSUL, em Montevideu, tendo adotado “o objetivo de formular propostas para harmonizar o quadro normativo dos Estados Partes e Associados acerca das migrações” (MENDES, 2016, p. 89). A ideia era criar um fórum de diálogo regional em matéria de circulação de pessoas e assuntos correlatos, como o controle fronteiriço, o tráfico ilícito de pessoas, dentre outras, formando um espaço regional de concertação política que se materializava em produção normativa sobre o assunto. Exemplifica-se a intensificação da dimensão social com os Acordos de Migração e Residência de 2002, que estabelecem a possibilidade de regularização migratória independentemente do *status* de ingresso e um direito de residência na região, favorecendo a circulação de pessoas em uma base bilateral.

Destaca-se, ainda, a criação do Tribunal Administrativo Trabalhista, com a Resolução GMC n. 54/03, que reconhece o tribunal como instância jurisdicional para resolver as reclamações administrativo-trabalhistas do corpo laboral da Secretaria Administrativa e das pessoas contratadas para trabalhar nas demais instâncias do bloco, o que leva à complexificação da estrutura institucional no período. Alia-se à dimensão social a criação de órgãos como o Instituto Social do MERCOSUL e a Estratégia MERCOSUL do Crescimento e Emprego em 2007, abrindo-se espaço para articular iniciativas regionais em temas de trabalho e educação (BRICEÑO RUIZ, 2013).

Finalmente, em dezembro de 2005, firma-se o Protocolo de Constituição do Parlamento do MERCOSUL, que começou a vigorar em 2007, como órgão de

representação da cidadania regional. O PARLASUL nasceu em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta, estabelecendo o critério de proporcionalidade atenuada para sua composição, prevendo que, para o ano 2020, todos os representantes no PARLASUL devem ser eleitos por sufrágio universal direto. Apesar de sua audaciosa criação, que em tese poderia aproximá-lo do modelo europeu, o PARLASUL distingue-se do Parlamento Europeu, porque não instituiu a supranacionalidade no MERCOSUL, em função da composição do órgão, do mecanismo decisório, e das suas funções recomendatórias. Em larga medida, conservou-se a intergovernabilidade, de modo que a população dos Estados Partes ainda não participa ativamente das decisões do bloco, cujas ações, em muitas áreas, são tomadas em uma governança de cima para baixo.

Tendo em conta os desafios de um MERCOSUL social e da cidadania mercosulina, a partir de 2010, o bloco inaugura uma nova fase marcada pela criação do Plano de Ação para a conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, por meio da Decisão CMC n. 64/2010, que coloca metas de ação que serão analisadas nas seções seguintes, e que incluem a liberdade de circulação de pessoas na região, a ampliação do controle integrado de fronteiras, a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes, e a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. Ademais, mencionam-se estratégias como o Plano Estratégico da Ação Social no MERCOSUL, em 2011, Decisão CMC n. 12/11, que estabelece eixos temáticos comuns de políticas sociais e coloca compromissos comuns para os países do bloco de erradicação da miséria, fome, pobreza e analfabetismo, além da universalização dos serviços de saúde pública, entre outros fins.

Não obstante o aumento da importância da dimensão social e cidadã do bloco, as normativas em matéria comercial, que constituem a sua essência, continuaram sendo editadas, juntamente com medidas afeitas às variadas áreas do mercado comum, como concorrência, regras de origem, investimentos, qualificações técnicas e educacionais, dentre outras, o que revela o MERCOSUL como um projeto de múltiplas dimensões.

Dentre as medidas que exemplificam a pluralidade de temas disciplinados pelo bloco, citam-se: o Acordo da defesa da concorrência do MERCOSUL de 2010, para garantir cooperação na aplicação das leis nacionais em matéria de concorrência; Acordo quadro de cooperação para criação de equipes conjuntas de investigação, de 2010, para facilitar a cooperação penal; o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL, de 2017, que incentiva investimentos recíprocos e a cooperação entre os Estados na promoção de ambiente de negócios favorável à facilitação de

investimentos, dentre outros instrumentos normativos que buscam implementar as liberdades do mercado comum, com elementos de um regionalismo social e produtivo.

No regionalismo sul-americano, o MERCOSUL aparece como importante bloco regional e uma organização intergovernamental produtora de normas jurídicas que disciplinam temas relevantes à integração, a qual engloba desde aspectos comerciais e produtivos, típicos da união aduaneira, até aspectos sociais garantidos por uma livre circulação de trabalhadores, típica do mercado comum, potencialmente ampliável para a livre circulação de pessoas, com base em uma cidadania regional, passando por acordos específicos em variados temas, que abordam desde investimento estrangeiro até o controle integrado de fronteiras. Tais fatos ensejam esforços de incorporação normativa nos ordenamentos internos e esforços de harmonização legislativa entre os Estados Partes nas áreas pertinentes ao direito mercosulino, sobretudo ao se considerar as temáticas sensíveis a serem harmonizadas no âmbito do estatuto da cidadania, como a gestão regional da circulação de pessoas e o trânsito entre fronteiras.

Apesar de ter havido evolução do processo mercosulino, é de se mencionar que ainda permanecem questões inconclusas para a plena implementação do mercado comum, principalmente em termos de livre circulação de pessoas, como se detalhará na seção seguinte. Acerca dos desafios para o funcionamento do bloco, o MERCOSUL, principalmente no que tange às políticas sociais e às instituições necessárias para implementação dessas políticas, é caracterizado por um minimalismo institucional, sem criar os meios que efetivariam os conteúdos dos discursos, abdicando de trazer para o campo da integração social o debate sobre modelos de desenvolvimento econômico e social que possam sustentar o efetivo processo de consolidação de uma cidadania social nova e coesa (DRAIBE, 2007 *apud* LUNARDI, 2016, p. 79).

Por outro lado, quanto aos objetivos da integração e da dimensão social, o bloco funciona sob uma lógica maximalista, pressupondo um nível de coordenação de políticas que é preenchido de objetivos difíceis de alcançar sem a institucionalidade respectiva. Em outros termos, propõe o máximo quanto ao conteúdo de seus discursos sem criar as instituições que viabilizariam a materialização desses discursos.

No mesmo sentido, apesar de a supranacionalidade não assegurar necessariamente um aprofundamento do processo de integração, como uma solução para todos os desafios do bloco, MARIANO (2015, p. 35) afirma que o forte intergovernamentalismo do MERCOSUL restringe as possibilidades de coordenação das políticas e das normativas regionais, “mantendo o processo preso aos interesses dos governos de

ocasião, e, portanto, mais suscetível às mudanças eventuais resultantes da alternância de poder”. Dessa forma, se não se pretende adotar um modelo supranacional no bloco mercosulino, nos moldes europeus, cujas amarras do direito comunitário incidem com maior força nas políticas comuns, com mais razão se justifica o incentivo à cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL e o compromisso recíproco com a harmonização legislativa nas áreas pertinentes ao mercado comum, a fim de que se garanta a efetividade das normativas regionais revertidas em benefício dos cidadãos do bloco, enquanto principais destinatários do processo integracionista.

Pelo exposto nesta seção, pode-se perceber que o processo de integração mercosulino envolve a aproximação dos países sul-americanos, aproveitando-se dos estudos de um contexto maior de integração latino-americana. Consiste, pois, em um processo complexo, sujeito a avanços e retrocessos na constituição de um mercado comum para a região. Os desafios envolvem aspectos políticos, relativos à disposição dos governantes em aprofundar o processo de integração no bloco, aliado aos momentos de instabilidade na região e à necessidade de aproximar a população dos países do bloco ao projeto integracionista. Da mesma forma, abarca desafios econômicos, afeitos às assimetrias e às disparidades econômicas entre os membros do bloco.

Principalmente, abarca desafios jurídicos, consistentes na estrutura intergovernamental predominante, na adaptação normativa aos preceitos do direito regional e na harmonização legislativa nas áreas temáticas pertinentes ao bloco, inclusive naquelas relativas à dimensão social e ao estabelecimento do pretense estatuto da cidadania mercosulina, que demanda esforços de incorporação normativa e de implementação das disposições vigentes em matéria de livre circulação de pessoas, migrações e controle de fronteiras.

5.2 Circulação de pessoas no MERCOSUL: das normativas referentes à mobilidade de pessoas ao projeto de criação da cidadania mercosulina

Na seção precedente, analisou-se a evolução do direito mercosulino, composto pelos tratados constitutivos do bloco e os sucessivos protocolos que marcaram aquele processo de integração. A presente seção, por seu turno, objetiva tratar, especificamente, das decisões e resoluções presentes no direito mercosulino relativas à circulação de pessoas, que afetam o disciplinamento da passagem fronteiriça no bloco, pontuando a evolução e os desafios normativos do tema em face do controle de fronteiras na região.

De início, calha esclarecer que, no caso do MERCOSUL, diferentemente da UE, não se fala ainda em um espaço comum de livre circulação de pessoas. Isso porque não se verifica um espaço sem fronteiras interiores, com controle comum de fronteiras externas e política comum de vistos. Nem mesmo se observa um acordo regional de abolição de fronteiras internas, como ocorre no espaço Schengen, que garante internamente a livre circulação de pessoas e a adoção de procedimentos comuns na passagem das fronteiras externas. Igualmente, não se vislumbra, ainda, a consolidação de uma política comum de imigração extracomunitária, como se busca adotar no âmbito do ELSJ, já que, no MERCOSUL, há forte incidência das legislações nacionais no disciplinamento dos direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros, no que diz respeito à passagem fronteiriça, entrada e permanência nos territórios nacionais.

No entanto, isso não significa que inexistam um conjunto de normativas regionais destinadas a disciplinar a mobilidade humana, sobretudo em relação aos deslocamentos dos cidadãos do bloco. Pelo contrário. Apesar de não adotar um Código Comunitário de Fronteiras, de não abolir os pontos de controle nas fronteiras internas e não adotar políticas comunitárias de imigração, como ocorre no modelo europeu, o MERCOSUL disciplinou o tema da mobilidade humana em seus fóruns regionais específicos, apostando em solução normativa própria, pautada na cooperação e na harmonização normativa. Por exemplo, através da adoção de acordos para isenção de vistos; da harmonização dos documentos de viagens e das qualificações acadêmicas e profissionais; e da facilitação do direito de residência para os cidadãos no bloco.

Essas medidas afetam os aspectos práticos da circulação de pessoas, facilitando o dia a dia dos deslocamentos intrarregionais. Embora o protagonismo e o ritmo de incorporação normativa, no que se refere aos direitos de mobilidade, permaneçam no âmbito de cada Estado Parte, regido pelo DIPr nacional, em especial em relação à condição jurídica do estrangeiro, tendo em conta o modelo intergovernamental mercosulino, não há como negar que já existe um conjunto de normativas regionais efetivas destinadas a disciplinar a circulação e a residência das pessoas que transitam no bloco, sobretudo em relação aos cidadãos regionais. Tais normativas contribuem para formar uma incipiente gestão migratória regional no bloco.

Ademais, se não se observa um espaço comum nos moldes do ELSJ, já é possível identificar um espaço de livre residência no MERCOSUL (MOURA, 2015), bem como algumas medidas tendentes a disciplinar a livre circulação de pessoas na região. Neste ponto, sobressaem-se os Acordos sobre Migração e Residência, que representam um

avanço na concepção da mobilidade de pessoas. Os acordos tiveram por objetivo regularizar a situação migratória, aprofundar a livre circulação de pessoas, e combater o tráfico de seres humanos, além de fortalecer os laços regionais (SARMENTO; FREITAS, 2018, p. 34). De fato, se os acordos de migração e residência de 2002 não criaram um espaço de circulação, assegurando plenamente esse direito a todos, pelo menos garantiram um efetivo direito de residência, com base na comprovação da nacionalidade de um dos signatários, condicionando a livre circulação na base bilateral.

Antes de adentrar no disciplinamento da circulação de pessoas no MERCOSUL, porém, cabe destacar alguns aspectos relativos à gestão regional da mobilidade humana na América do Sul. Para ACOSTA (2016), em contraste com a UE e os EUA, nos últimos anos, os países sul-americanos tenderam a enfatizar os direitos dos migrantes e a ineficácia de respostas restritivas à migração. Para o autor, três princípios, que podem ser largamente posicionados sob a égide da igualdade de tratamento jurídico, orientam esta abordagem: apoio a fronteiras abertas; a compreensão da migração como um direito fundamental; e a não criminalização da migração irregular. Em muitos casos, esses valores estão consagrados nas leis que disciplinam a migração no nível nacional, como a lei migratória argentina e as recentes alterações da lei migratória brasileira, e nos dispositivos regionais, como os acordos de migração e residência do MERCOSUL. Dessa forma, conclui o autor, enquanto algumas regiões adotam uma abordagem em certa medida restritiva à migração, sobretudo a irregular, as experiências sul-americanas estão dando alguns passos na direção da livre circulação para, pelo menos, algumas categorias de migrantes regionais, mormente no âmbito do MERCOSUL.

No entanto, isso não significa que o modelo mercosulino está isento de críticas, ou que não se possam verificar iniciativas discriminatórias também nesta região, sobretudo com justificativas laborais, inclusive em relação ao fluxo intrarregional de pessoas, como de venezuelanos, por exemplo. Como se abordará no final desta seção, ainda permanecem desafios normativos para a concretização de uma política migratória do bloco, efetivamente pautada nos direitos dos migrantes. Tais desafios abarcam desde a distinção entre a retórica discursiva e as normas de fato produzidas, até a implementação prática dessas normativas, passando pela estrutura intergovernamental do bloco, pela incorporação normativa nos ordenamentos internos e pela reprodução de mecanismos de diferenciação dos direitos das pessoas em mobilidade.

Em todo caso, é de se perceber que a circulação de pessoas tem sido discutida na América do Sul desde os processos de independência no início do século XIX. Desde a

ideia de fronteiras abertas, inaugurada por Bolívar, que hoje desafia os blocos de integração regional a estabelecerem vínculo entre o fenômeno migratório e os direitos advindos da cidadania (MENDES, 2016, p. 91), já se discutiam propostas sobre o assunto. Mais de um século antes da Europa, a livre circulação de cidadãos regionais, a passagem favorecida em fronteiras, a igualdade de tratamento, o acesso privilegiado à naturalização, o reconhecimento de diplomas ou a proteção consular comum no exterior tornaram-se parte de um vocabulário jurídico compartilhado, consagrado em acordos internacionais e disposições constitucionais domésticas (ACOSTA, 2017, p. 161).

Como exemplo de como as questões relativas aos direitos de mobilidade dos estrangeiros, nos seus deslocamentos pelas fronteiras regionais, há muito ocupavam o pensamento jurídico do continente americano, LORETO (2014, p. 290) relembra que, entre os internacionalistas americanos, a convicção de igualdade de todos os seres humanos transparecia na redação dos primeiros artigos do Código Bustamante, aprovado em Havana, em 1928. Nos termos do art. 1º, os estrangeiros que pertençam a qualquer dos Estados contratantes gozam, no território dos demais, dos mesmos direitos civis que se concedem aos nacionais. Ademais, os estrangeiros que pertençam a qualquer dos Estados contratantes, nos termos do art. 2º do Código, gozarão, também no território dos demais, de garantias individuais idênticas às dos nacionais, salvo as restrições que em cada um estabeleçam a Constituição e as leis.

Após um período de aumento do fechamento de fronteiras, durante o século XX, que atingiu o pico durante os regimes militares na maioria dos países da região nos anos 70 e 80, do qual emergiram Estatutos do Estrangeiro restritivos que encaravam o fenômeno sob a ótica da segurança nacional, da defesa de fronteiras e da proteção ao trabalho nacional, como ocorria no Brasil com o revogado Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/80 (OLIVEIRA, 2017, p. 172), a livre circulação de pessoas voltou à agenda na virada do século, sobretudo no interior de blocos de integração.

Desde o início do século XXI, a América do Sul deu passos significativos rumo a um marco legislativo sobre migração ancorado no respeito aos direitos humanos, no princípio da não-discriminação e no entendimento de que atravessar uma fronteira não deve necessariamente constituir uma perda de direitos, de modo que a preocupação com os emigrantes, aliada aos fluxos de emigração, levou os países sul-americanos a criticar a adoção de marcos restritivos na UE e nos EUA (ACOSTA, 2016). Paralelamente, organizações da sociedade civil, associações de migrantes, organizações internacionais e acadêmicos encontraram nessas críticas uma oportunidade de exigir que os governos

sul-americanos modificassem suas próprias leis restritivas de migração, repercutindo em acordos regionais, bem como na adoção de leis mais progressistas em nível nacional, como na Argentina (2004), Uruguai (2008), Bolívia (2013), Peru (2015) e Brasil (2017).

No âmbito do MERCOSUL, as normativas relativas à mobilidade humana podem conduzir, paulatinamente, a uma gestão regional da migração, sobretudo em termos de deslocamentos intrarregionais. Nos termos dessa mobilidade humana, a livre circulação de pessoas, embora pareça difícil de alcançar em nível global, pode ser uma opção jurídica mais viável a nível regional, em virtude da proximidade geográfica, dos objetivos comuns e do fórum de discussão regional (NITA, 2018, p. 11), com mecanismos jurídicos de implementação próprios do Direito da Integração, na medida em que as organizações regionais de integração podem facilitar esses processos, fornecendo a estrutura normativa necessária e reunindo recursos institucionais para gerenciar as novas formas de territorialidades.

No caso do bloco mercosulino, em contraste com a UE, onde as políticas sobre migração irregular foram caracterizadas, muitas vezes, como restritivas e com práticas securitizadas generalizadas em matéria de controle de fronteiras, as da América do Sul foram vistas como pós-neoliberais (ACOSTA; GEDDES, 2014). No MERCOSUL, sobretudo pós anos 2000, não há tão expressamente previstos objetivos declarados de combate à imigração irregular ou de recrudescimento de fronteiras externas. Pelo menos, não nos discursos oficiais do bloco e nos objetivos anunciados nas normativas. Todavia, seria simplório reduzir à definição de que a UE seria uma fortaleza fechada, enquanto o MERCOSUL seria um sistema de fronteiras abertas. Ambos os modelos congregam experiências de exclusão e inclusão. Ambas as regiões combinam elementos de abertura e fechamento em termos de extensão de direitos, restando investigar se, no MERCOSUL, as normativas regionais condicionaram, também, a diferenciação quanto aos direitos de circulação em relação a estrangeiros mercosulinos e não mercosulinos nos deslocamentos fronteiriços, conforme evolução normativa que ora se apresenta.

Outra diferenciação diz respeito ao fato de que o principal desafio, no MERCOSUL, é a implementação das normas, que precisam lidar com a estrutura intergovernamental do bloco. Ao contrário da UE, não há supervisão supranacional, o que significa que os migrantes ainda dependem, em grande parte, das leis e procedimentos nacionais.

Acerca do modelo de integração mercosulino, MARGHERITIS (2015, p. 58) relembra que, não obstante as crises recorrentes, o processo de integração regional no

Cone Sul da América Latina mostrou-se resiliente, no sentido de que, de tempos em tempos, o compromisso político é renovado em uma agenda sócio-política distinta, dentro da qual se encontra a mobilidade humana. Em particular, a migração passou a ser enquadrada não só como uma consequência puramente econômica da livre circulação dos trabalhadores, mas também vista da perspectiva sócio-política, isto é, da circulação de pessoas e dos direitos dos cidadãos através das fronteiras e dentro de um único espaço regional. Nesse sentido, emergem novos quadros conceituais, normativos e institucionais na última década, tanto no nível nacional quanto no regional, que refletem uma mudança na agenda do bloco e sinalizam um afastamento da abordagem inaugural em relação à mobilidade humana, uma vez que a migração não era uma prioridade para os Estados Partes no início deste processo de integração.

Como observado, no MERCOSUL, a distinção terminológica entre livre circulação e migração é sutil, haja vista que ainda se busca consolidar a ideia de cidadania mercosulina, por meio do Plano de Ação de 2010, com base na livre circulação de pessoas, e porque algumas normativas utilizaram a terminologia “migrante” quando se referem aos direitos exercidos pelos nacionais dos Estados Partes no interior do bloco, como os acordos de residência. Sob este aspecto, um dos principais desafios tem sido garantir os direitos de mobilidade, e os direitos associados, como trabalho e previdência, em condições favorecidas aos deslocamentos intrarregionais, embora já existam normativas que marcam, na prática, certa dualidade de tratamento entre os nacionais do bloco e nacionais de países terceiros, já existindo iniciativas regionais que buscam compilar os direitos dos cidadãos do bloco, como a Cartilha da Cidadania (MERCOSUL, 2016), com escopo de informar aos cidadãos mercosulinos acerca de seus direitos de trabalho, estudo, viagem e residência no interior do bloco.

A realidade mercosulina, portanto, mostra-se complexa, pois os países precisam lidar com os desafios de uma política migratória flexível em relação aos cidadãos regionais, a partir de acordos que facilitem a livre circulação, bem como harmonizar suas disposições nacionais para garantir um adequado tratamento da mobilidade inter-regional. Em todo caso, é possível apontar a evolução no disciplinamento da mobilidade no bloco, que engloba as seguintes etapas: período de formação; período de transição; período de institucionalização; período de guinada na regulação migratória; e período da Cidadania Regional (AGUIRRE, MERA, NEJAMKIS, 2010, p. 66).

No período de formação do bloco, com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, o objetivo era instituir o mercado comum com a liberdade de circulação dos

fatores de produção, sem referência expressa à circulação de pessoas. Interpreta-se que o Tratado possuía finalidades marcadamente econômicas. Nesse sentido, MODULO (2010, p. 42), ressalta o art. 1º do Tratado, que define o mercado comum, não se referindo à livre circulação de pessoas em sentido amplo, mas à "livre circulação de serviços e fatores produtivos". Por essa razão, a normatização do mercado comum, em relação à circulação de pessoas, restou entreaberta no Tratado constitutivo.

Nesse período inicial de formação, buscava-se formular políticas econômicas e estratégicas, além de reforçar a liberdade de circulação de mercadorias por meio da eliminação de restrições tarifárias, através da tentativa de adoção de uma política exterior comum. Ou seja, eram preocupações típicas do contexto neoliberal e de regionalismo aberto que norteou o surgimento do bloco. Além disso, havia um esforço jurídico no sentido de harmonizar as legislações dos Estados Partes, bem como um esforço político, no intuito de coordenar a atuação dos países envolvidos através de fóruns regionais e internacionais de discussão.

No período de transição do bloco, entre 1991 e 1994, a mobilidade territorial humana passou a ser disciplinada por resoluções e decisões dos órgãos mercosulinos, com vistas ao desenvolvimento da região a partir da eliminação dos entraves alfandegários, de modo que, nessa fase de transição, a livre circulação estava associada a fatores produtivos, em geral, e de trabalhadores, em particular.

Nesta etapa, adotaram-se medidas progressivas no sentido de consolidar o mercado comum, uma vez que a livre circulação de pessoas passou a ser considerada como um valor a ser progressivamente implementado. Como exemplo, tem-se a Decisão CMC n. 12/91, que buscou incentivar a construção de um espaço regional onde se possa circular livremente os cidadãos e residentes dos Estados Partes. A normativa reconheceu a necessidade de harmonizar as medidas aduaneiras e migratórias para garantir a maior fluidez no trânsito entre os Estados do bloco. Para tanto, previu a criação, em portos e aeroportos, de canais diferenciados para a atenção exclusiva de passageiros nativos, naturalizados e residentes permanentes nacionais dos Estados Partes.

Além disso, menciona-se a Resolução GMC n. 44/1994, que buscou garantir uma lista de documentos de identificação válida para instrumentalizar a livre circulação dos nacionais dos países do bloco nos demais Estados Partes. A Resolução GMC n. 112/94, por sua vez, instituiu características comuns aos documentos de identificação para circulação entre os Estados, instrumentalizando um documento padrão de viagem. O objetivo é prosseguir na harmonização de critérios e possibilitar um maior entendimento

entre os órgãos nacionais competentes dos Estados Partes, com vistas ao aprofundamento dos estudos inerentes à obtenção de documentos de melhor qualidade técnica que garantam sua autenticidade e dificultem sua adulteração.

No mesmo sentido, menciona-se a Resolução GMC n. 114/94, posteriormente substituída pela Resolução GMC n. 40/98, relativa às características comuns que deverão possuir os passaportes dos Estados Partes. Para CAVARZERE (2001, p. 93), o passaporte e o visto estão associados ao exercício do direito à circulação internacional, materializando o direito de ir e vir, de modo que quem deseja deixar o seu país, ou a ele retornar, deve possuir documento de viagem, *laissez-passer*, cartão de turista ou outro similar, emitido pelo país de sua nacionalidade, podendo ser dispensado pela simples apresentação da carteira de identidade, quando assim estiver estabelecido em acordos regionais, bilaterais ou multilaterais. No caso do MERCOSUL, a normativa foi relevante para aperfeiçoar as medidas de segurança nos passaportes e lograr uniformização de critérios em matéria de registros e documentos.

Por fim, menciona-se a Decisão CMC n. 05/93, conhecida como acordo de Recife, que regulamentou o controle integrado de fronteiras entre os Estados, garantindo o controle unificado, simultâneo e harmônico nas zonas fronteiriças, de cunho aduaneiro e migratório, o que revela preocupações iniciais do bloco em garantir um controle integrado nas zonas de fronteiras internas. Em síntese, pode-se afirmar que a primeira fase da integração mercosulina, em matéria de circulação de pessoas, buscou garantir a circulação como uma forma de incrementar o intercâmbio econômico, comercial e turístico, utilizando a estratégia normativa da harmonização de documentos e procedimentos administrativos (AGUIRRE; MERA; NEJAMKIS, 2010, p. 62).

No período de institucionalização, a partir de meados da década de 1990 até os anos 2000, verificam-se preocupações do bloco com os documentos de identificação válidos para a circulação de pessoas no espaço regional. A mobilidade de pessoas continuou a ser representada pela preocupação em harmonizar os documentos de viagem válidos para circulação de pessoas no MERCOSUL. Observa-se a gênese da dimensão social, com a circulação de pessoas vinculada a uma dimensão laboral.

Dentre as normativas do período, cita-se a Resolução GMC n. 58/96, que estabelecia o modelo único de cartão de entrada e saída nos países. A ideia era estabelecer um documento capaz de registrar a entrada e saída das pessoas que transitam nos Estados Partes, para os transportes aéreos, fluviais, marítimos e terrestres, em duas vias, uma para o passageiro e outra para a autoridade migratória. Além disso, menciona-

se a criação de centros de consulta de documentos pessoais no MERCOSUL, objetivando facilitar o acesso a informações sobre estrangeiros. Os Centros de Consulta deveriam fornecer aos Estados Partes informações sobre todas as pessoas domiciliadas em seu território e sobre todos os cidadãos, independentemente de onde estejam domiciliados. Mais do que fornecer informações para os cidadãos que querem circular, o que essa norma busca é extrair informações dos cidadãos para serem compartilhadas entre os Estados, contribuindo para facilitar o controle sobre o movimento de suas populações (AGUIRRE; MERA; NEJAMKIS, 2010, p. 65).

A Decisão CMC n. 18/99, por seu turno, relativa ao Trânsito Vicinal Fronteiriço entre países do MERCOSUL, visava a agilizar o trânsito de nacionais e residentes em áreas fronteiriças mediante uma credencial de trânsito. O considerando da decisão recorda que os documentos fundacionais do MERCOSUL estabelecem o compromisso de os Estados Partes harmonizarem suas legislações, ao mesmo tempo, reafirma o desejo dos Estados de acordarem soluções jurídicas comuns, destacando a importância de pautar tais soluções em instrumentos jurídicos de cooperação em áreas de interesse comum, como a do controle migratório. De acordo com a decisão, os cidadãos nacionais ou naturalizados de um Estado Parte, ou seus residentes legais nacionais ou naturalizados, domiciliados em localidades contíguas de dois ou mais Estados Partes, poderiam obter a credencial de Trânsito Vicinal Fronteiriço, que permitirá a seu titular cruzar a fronteira, com destino à localidade contígua dos países vizinhos, mediante um processo ágil e diferenciado, em relação a outras categorias de migrantes.

Por outro lado, a Decisão do CMC n. 48/00 estabelecia o acordo sobre isenção de vistos entre os Estados Partes. O acordo beneficiava categorias laborais especializadas, restrita a artistas, migrantes trabalhadores, professores, cientistas, atletas, jornalistas, profissionais e técnicos que são isentos de pedido de visto para entrar no território de outros Estados Partes. O acordo também estabelece outras limitações, de modo que a facilidade de entrada está condicionada à finalidade de desenvolver atividades dentro de suas respectivas categorias laborais e que a contratação tenha sido feita no país de origem ou de residência habitual. Apesar de avançar na construção de um espaço regional de mobilidade, afasta-se da ideia de circulação regional livre, para enquadrar a questão da mobilidade humana em critérios nacionais, com aspectos mais restritivos. Outrossim, permite a desaplicação do acordo, total ou parcial, sempre que o Estado, por razões de segurança ou ordem pública, o justifique. Difere-se dos acordos Schengen

porque não prevê a abolição de fronteiras e nem abarca todas as pessoas na isenção do visto, apenas os nacionais do bloco em categorias laborais ou técnicas específicas.

Neste período, também foram adotadas medidas conexas aos direitos de mobilidade e à dimensão social do bloco, como o Acordo Multilateral de Seguridade Social, Decisão n. 19/97 do CMC, e a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 1998, com a proteção ao trabalhador migrante. A circulação de pessoas estava, portanto, associada e facilitada pelo trabalho, ao lado de medidas jurídicas destinadas à cooperação integrada nas áreas de fronteiras intrarregionais.

Em relação ao Acordo Multilateral de Seguridade Social, que entrou em vigência apenas em 2005, e foi promulgado no Brasil em 2006, garantiu-se o reconhecimento dos direitos à seguridade social aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em qualquer dos Estados Partes, sendo-lhes atribuídos os mesmos direitos e obrigações que os nacionais. A normativa proporcionou a preservação dos direitos adquiridos ou em fase de aquisição pelos trabalhadores ou dependentes quando se encontrarem no território dos países signatários. Nos termos do art. 2º, expressamente se determina que os direitos à Seguridade Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes. Inclusive, o acordo em questão também se aplica aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade, residentes no território de um dos Estados Partes, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados, podendo combinar períodos de contribuição e requerer benefícios nos países do bloco (LUNARDI, 2016, p. 127).

O Acordo em questão contribuiu para instrumentalizar a livre circulação de pessoas, ao regulamentar direitos conexas aos direitos de mobilidade. Isso porque, ao se constituir como um elemento de regularização, harmonização e convergência entre as legislações dos Estados constitutivos do bloco, contribuiu para que seus trabalhadores e familiares pudessem ter seus direitos relativos à seguridade social garantidos quando mudassem de país para cumprir funções laborais (CAMARGO, 2010, p. 508).

Em relação à Declaração Sociolaboral de 1998, esta constitui um marco normativo no aprofundamento da dimensão social do bloco. Ao reafirmar, já no preâmbulo, os pactos internacionais em matéria de direitos humanos e de proteção ao trabalhador, a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL reconhece a proteção dos direitos individuais, como eliminação do trabalho forçado e a erradicação do trabalho infantil; reconhece os direitos coletivos do trabalho, o direito à associação, à liberdade sindical, liberdade de associação e negociação coletiva; além de rever a criação da

Comissão Sociolaboral, órgão tripartite, auxiliar do GMC, com caráter promocional, dotada de instâncias nacionais e regionais, objetivando acompanhar a sua aplicação.

Em relação ao trabalhador migrante e fronteiriço, destaca-se o art. 4º, em que se assegura que todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua nacionalidade, têm direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidas aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores.

Com objetivo de atualizar a declaração vigente, o MERCOSUL lançou nova Declaração Sociolaboral, aprovada em Brasília, em julho de 2015, que estabelece uma base de direitos trabalhistas para os trabalhadores do bloco, como jornada de trabalho não superior a 8 horas diárias, direito ao descanso, férias e feriados, direito a uma remuneração, direito de greve, etc. (MERCOSUL, 2016, p. 119). O art. 7º atualiza as disposições relativas aos trabalhadores migrantes e fronteiriços, estabelecendo que os países do bloco terão em conta os direitos estabelecidos no Acordo sobre Residência e demais instrumentos complementares que se firmem, em favor do tratamento jurídico favorecido conferido aos nacionais do bloco.

Por outro lado, os Estados Partes reafirmam o compromisso para que se adotem medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns, relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e à melhoria das oportunidades e das condições desses trabalhadores específicos, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência. Os Estados Partes comprometem-se, ademais, a desenvolver ações coordenadas no campo da legislação, das políticas laborais, das instituições migratórias e em outras áreas afins, com vistas a promover a livre circulação dos trabalhadores e a integração dos mercados de trabalho.

Além disso, no MERCOSUL, a regulamentação da mobilidade humana no período foi complementada por normativas relativas ao reconhecimento de diplomas e títulos acadêmicos, o que mais uma vez pode favorecer a instrumentalização da livre circulação de pessoas, uma vez que não basta desburocratizar fronteiras, mas também é preciso conferir possibilidade de estudos, reconhecimento das qualificações técnicas, profissionais e acadêmicas, garantir os direitos laborais e previdenciários nos demais países do bloco, a fim de se constituir um espaço efetivamente integrado.

Como exemplos dessas normativas no período analisado, mencionam-se: Protocolo sobre Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio não Técnico e Tabela de Equivalências, nos termos da Decisão CMC n. 04/94, que reconhece os estudos de educação primária e média completos ou incompletos cursados em um Estado Parte, a fim de permitir o prosseguimento dos mesmos em quaisquer dos outros Estados; o Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento e Estudos de Nível Médio Técnico, Decisão CMC n. 07/95, em que os Estados Partes reconhecem os estudos de nível médio técnico e revalidação dos diplomas, certificados e títulos expedidos por instituições educacionais oficialmente reconhecidas por cada um dos Estados, nas mesmas condições que o país de origem.

No nível superior, tem-se: o Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados Partes, Decisão CMC n. 08/96, em que se acordam a importância em reconhecer os títulos universitários de graduação outorgados pelas Universidades credenciadas de cada país; e o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes, Decisão CMC n. 04/99, estabelecendo-se o reconhecimento de títulos de graduação e pós-graduação reconhecidos e credenciados nos Estados Partes, unicamente para o exercício de atividades de docência e pesquisa.

O período de guinada da regulação da mobilidade territorial humana ocorre a partir do início dos anos 2000, quando se observa um salto qualitativo nos acordos relativos à migração e às problemáticas associadas à mobilidade humana (AGUIRRE; MERA; NEJAMKIS, 2010, p. 64). O sujeito migrante passa a ser visto no centro do processo, devendo ter seus direitos de mobilidade resguardados no espaço regional. Dentre as principais normativas do período, destacam-se: a Declaração de Assunção sobre tráfico ilícito de pessoas e de migrantes de 2001; o fórum especializado migratório no MERCOSUL, em 2003; o Acordo para criação do visto MERCOSUL, a partir da Decisão CMC n. 16/03; a Declaração de Santiago de 2004; e fundamentalmente, os Acordos sobre Migração e Residência, em 2002.

Com a Declaração de Assunção sobre Tráfico de Pessoas e de Migrantes, durante a IX Reunião de Ministros de Interior e Justiça do MERCOSUL, em junho de 2001, os Estados Partes e Associados destacaram, por unanimidade, a necessidade de adotar medidas para prevenir, detectar e penalizar essa conduta delitiva, demonstrando a preocupação do bloco em atuar nos fenômenos conexos à mobilidade e voltados ao

combate à exploração dessas pessoas. A declaração culminou com o Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes, firmado em dezembro de 2004, buscando estabelecer procedimentos comuns para atuar nessa matéria por meio da participação coordenada das Forças de Segurança e Policiais, e demais organismos de controle, com cooperação entre os organismos de controle fronteiriço.

Em relação à livre circulação de pessoas, destaca-se a Decisão CMC n. 44/00 relativa à dispensa de tradução de documentos administrativos para efeitos de imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL. Segundo a decisão, os nacionais de qualquer Estado Parte do bloco que realizem os trâmites administrativos migratórios para pedir visto, renovação do prazo de estada e outorga de permanência, não precisam traduzir os documentos como passaporte, Cédula de Identidade; Certidões de nascimento ou casamento; Certidão negativa de antecedentes criminais, dentre outros.

Ademais, destaca-se a Decisão CMC n. 16/03, que visou ao Acordo para criação do visto MERCOSUL. A ideia era disciplinar a livre circulação de pessoas na região, estabelecendo regras comuns para o movimento de pessoas físicas. O acordo se destina aos gerentes e diretores executivos, administradores, gerentes-delegados ou representantes legais, cientistas, pesquisadores, professores, artistas, desportistas, jornalistas, técnicos altamente qualificados ou especialistas, profissionais de nível superior, visando facilitar o trânsito de prestadores de serviço qualificados em categorias específicas (PAOLI, 2017, p. 62). Apesar de certo avanço no reconhecimento de direitos individuais, ainda estava restrito ao desempenho de atividades econômicas e laborais. Dentre outros avanços institucionais relevantes, destaca-se o Fórum Especializado Migratório, em 2003, funcionando como um fórum de diálogo regional para debates e estudos em matéria migratória e a já mencionada Decisão CMC n. 48/00 relativa ao acordo para isenção de visto nos Estados Partes do MERCOSUL em relação a determinadas categorias laborais.

Os Acordos sobre Migração e Residência de 2002 representam um avanço na concepção da mobilidade de pessoas no âmbito do MERCOSUL e um passo importante rumo à consolidação de um espaço comum no contexto de integração sul-americana. Os acordos ora analisados foram instituídos na XXIII Reunião do Conselho Mercado Comum, ocorrida em Brasília em dezembro de 2002. O acervo da residência e migração no MERCOSUL é composto por dois acordos sobre a Regularização das Migrações Internas dos Cidadãos do MERCOSUL, sendo o primeiro assinado pelos membros originários do MERCOSUL, e o segundo composto por membros associados, quais

sejam, Bolívia e Chile, o que demonstra um indício de anseio para ampliar a integração a nível regional. Além dos acordos para regularização das migrações, o acervo é composto ainda por dois acordos sobre residência para os cidadãos dos Estados Parte, o primeiro composto pelos membros fundadores e o segundo acrescido de Bolívia e Chile.

Os acordos tiveram por principal objetivo regularizar a situação da migração na região, aprofundar a livre circulação de pessoas, e combater o tráfico de seres humanos, problemas que representavam entraves à integração (GRUPPELI, 2008, p. 34). Além disso, buscou facilitar o livre trânsito dos demais fatores de produção e, ainda, fomentar um sentimento latino americano de integração. Em última instância, teve o intuito de avançar na conclusão da etapa do mercado comum e dar continuidade a uma política de livre circulação de pessoas e de regularidade migratória na região.

Os Acordos para regularização migratória tinham com objetivo regularizar a situação de nacionais dos Estados Partes que se encontrassem em situação irregular em outro Estado Parte, sem que este cidadão tivesse que regressar ao seu país de origem e independente da situação migratória de ingresso. Leva em consideração o incremento do movimento intrarregional de pessoas e contribui para reduzir o fator de irregularidade no bloco. Juntamente com os Acordos sobre residência, podem representar grande avanço na proteção dos direitos humanos, razão pela qual tais documentos foram considerados como marcos normativos, representando uma mudança paradigmática na abordagem do bloco quanto às migrações intrarregionais (BARALDI, 2014).

Como ressalta MOURA (2015, p. 636), as disposições dos Acordos sobre regularidade migratória, apesar de não terem entrado em vigor, repetem-se substancialmente nos Acordos sobre Residência do MERCOSUL, não prejudicando a consolidação de uma política de circulação de pessoas para a região. Os acordos sobre migrações são compostos por oito artigos, dos quais apenas quatro apresentam um conteúdo substancial, ao passo que os outros disciplinam aspectos meramente formais, como a entrada em vigor e a possibilidade de denúncia.

Os Acordos sobre Migração estabelecem, nos art. 1º e 2º, que o nacional de um Estado Parte que se encontre em território de outro Estado Parte poderá efetuar a tramitação migratória de sua residência nesse último Estado, sem necessidade de deixar o país e independente da condição migratória em que houver ingressado o peticionante, estando isento do pagamento de multas ou de outras sanções administrativas. O art. 3º dos Acordos sobre Residência prevê a mesma regra, determinando que o procedimento também pode ser realizado antes do ingresso no território do Estado Parte receptor.

Como explica REVELEZ (2009, p. 45), a finalidade dos Acordos sobre Migração consiste em transformar “situações de fato” em “situações de direito”, no intuito de proporcionar a entrada em vigor dos outros dois Acordos sobre Residência. Isso porque os acordos de migração contêm disposições mais amplas e gerais, razão pela qual fornecem as bases para a posterior aplicação dos acordos sobre a residência, os quais efetivamente disciplinam os pormenores dos direitos de mobilidade em âmbito regional, uma vez que contêm normas procedimentais e específicas, além da reafirmação das normas gerais dos acordos sobre migração.

No que tange aos Acordos sobre residência, emanados da Decisão CMC n. 28/02, incorporada no ordenamento nacional por meio do Decreto nº 6.975/2009, observa-se que este acordo se constitui uma pedra fundamental em direção ao disciplinamento da migração regular na região (IOM, 2018a, p. 17). Isso porque o acordo firmado entre os membros originários, mais Bolívia e Chile, posteriormente estendido à adesão da Colômbia (Decisão CMC n. 20/12), Equador (Decisão CMC n. 21/11) e Peru (Decisão CMC n. 04/11), proclama um conjunto de benefícios para os cidadãos dos países signatários no que diz respeito às políticas migratórias a nível regional, formando um amplo espaço de livre residência, que desborda dos países originários do MERCOSUL, abarcando os países associados e grande parte da América do Sul.

Tanto é que, já em seu considerando, o acordo se refere à implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região e à solução da situação migratória dos nacionais dos Estados Partes e Associados, com o fim de estreitar os laços que unem a comunidade regional. Em relação aos objetivos, o acordo se propõe a estabelecer regras comuns para a tramitação de residência por parte dos cidadãos dos países signatários, simplificando e harmonizando os requisitos exigidos. Em vista da crescente mobilidade intrarregional de pessoas, consagra-se o critério da nacionalidade, facilitando a regularidade migratória dos mercosulinos e fortalecendo, a partir do aspecto social, o processo de integração (IOM, 2018a, p. 18), cumprindo a nacionalidade de um dos países do bloco o papel de inclusão originária no espaço regional.

O acordo de residência garante a igualdade de direitos e permite aos nacionais dos Estados do MERCOSUL requererem a residência em qualquer outro Estado Parte, com base na comprovação da nacionalidade e apresentação dos requisitos previstos no art. 4º, estabelecendo uma área de livre residência na região, em condições mais simplificadas que nacionais de Estados terceiros (MOURA, 2015, p. 633).

Em relação ao âmbito de aplicação, o acordo se aplica aos nacionais de um Estado Parte que queiram se estabelecer no território de outro Estado Parte, devendo apresentar, no respectivo consulado, a solicitação de entrada ao país junto com a documentação necessária. Para os documentos, bastará a certificação de autenticidade conforme os procedimentos estabelecidos no país de origem do documento. Além disso, aplica-se aos nacionais dos países signatários que já se encontram no território de outro Estado Parte e que, desejando se estabelecer neste, apresentam sua solicitação e documentação junto à autoridade migratória deste Estado.

Em relação aos tipos de residência, o art. 4º estabelece a residência temporária de até dois anos, mediante apresentação dos documentos listados, como documentos de identificação, certidão de antecedentes judiciais, penais, etc. Para fins da residência permanente, nos termos do art. 5º, pode-se converter a residência temporária em definitiva mediante petição apresentada à autoridade migratória do país de recepção noventa dias antes do vencimento desta. Em caso de não apresentação no prazo, o cidadão mercosulino fica submetido à legislação migratória interna do país de recepção.

Em relação ao art. 8º, este consiste em importante inovação normativa na constituição da livre circulação de pessoas no bloco, posto que determina as normas gerais sobre entrada e permanência nos Estados Partes. Os procedimentos gerais comuns sobre entrada e permanência de nacionais dos países signatários permitem àqueles que usufruem o direito de residência, seja temporária ou permanente, a possibilidade de entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do Estado de acolhimento, o que caracteriza um dos pilares da liberdade de circulação. Neste ponto, SALZMANN (2012, p. 165) afirma que o acordo inseriu a livre circulação de pessoas, mas em um contexto bilateral, que envolve o país de nacionalidade e o país de acolhimento, facilitando o trânsito de pessoas nas fronteiras intrarregionais.

Ademais, outra inovação importante do acervo em análise diz respeito à extensão do direito de residência aos familiares dos nacionais que residem no país de acolhimento, sendo-lhes assegurado o acesso aos mesmos direitos e liberdades conferidas aos cidadãos do país de recepção, inclusive o direito de trabalhar nos termos da lei nacional. Nesse sentido, destaca-se o art. 9º, que estabelece os direitos dos “imigrantes” que, para o acordo, indicam os nacionais dos Estados Partes que desejam estabelecer-se no território da outra parte e os membros de suas famílias. Dentre os direitos, estão: a igualdade dos direitos civis com os nacionais dos países de recepção; direito à reunificação familiar; igualdade de tratamento com os nacionais, com

tratamento não menos favorável do que aquele conferido aos nacionais em matéria trabalhista; compromisso em matéria previdenciária; direito de transferir recursos; e direito dos filhos dos imigrantes ao nome, nacionalidade e direito fundamental à educação, independentemente de eventual situação de irregularidade dos pais.

Por todo o exposto, percebe-se que os acordos de residência configuram-se como importante marco nas questões da mobilidade territorial no âmbito do MERCOSUL, suscitando debates acerca da criação de uma cidadania mercosulina (BARALDI, 2014, p. 2) e da livre circulação de pessoas na região. Não obstante os desafios normativos que permanecem para a construção de um espaço de integração no MERCOSUL, em termos de circulação de pessoas e gestão de fronteiras, que envolvem a prevalência do critério da nacionalidade para concessão dos direitos de circulação e residência, as eventuais exclusões em relação aos nacionais de países terceiros, a ampliação do direito de livre circulação de pessoas como um direito de cidadania regional, e as dificuldades de incorporação normativa e de efetivação das disposições, é de se notar certo avanço normativo dos acordos ao regulamentarem a mobilidade humana no bloco.

Para essa mudança de paradigma em relação à migração, contribuem os Acordos de Residência, que, juntamente como outros instrumentos regionais, relativos ao reconhecimento de graus escolares no ensino fundamental e no ensino médio, e de diplomas e títulos universitários, promovem a tentativa de instituição de um espaço regional de liberdade de circulação para os fatores produtivos, dentre os quais, o trabalho (CARNEIRO, 2017, p. 368).

Além dos acordos de migração e residência, ressaltam-se outras normas regionais do período analisado que disciplinam os direitos conexos aos direitos de mobilidade na região. Como, por exemplo, as normas para a circulação de veículos de turistas, particulares e de aluguel nos Estados do MERCOSUL, com a Resolução GMC n. 35/02, que estabelece que os veículos comunitários do bloco, de propriedade das pessoas físicas residentes ou de pessoas jurídicas com sede social em um Estado Parte, quando estiverem sendo utilizados em viagens de turismo, poderão circular livremente em qualquer um dos demais Estados Partes, desde que atenda a certos requisitos burocráticos, como o veículo estar registrado e/ou emplacado em um dos Estados Partes, e que o motorista porte documento válido para circular no bloco. Além disso, menciona-se o acordo sobre gratuidade de vistos para estudantes e docentes dos Estados Partes do MERCOSUL, a partir da Decisão CMC n. 21/2006, que visa a facilitar o trânsito dessas pessoas como categorias especiais de deslocamentos intrarregionais.

Destaca-se, também, a Decisão CMC n. 18/08 relativa aos documentos válidos para viajar, com vistas a gerar as condições para a livre circulação de pessoas no âmbito regional. A decisão em referência reconhece, no art. 1º, a validade dos documentos de identificação pessoal de cada Estado Parte e Associado como documento de viagem hábil para o trânsito de nacionais ou de residentes regulares desses Estados Partes e Associados nos territórios dos demais. A normativa determina que os estrangeiros, com residência regular em um dos Estados Partes ou Associados de acordo com a lei migratória interna deste, poderão transitar no território dos demais Estados do MERCOSUL sempre que, em razão de sua nacionalidade, o visto consular não constituir requisito para ingresso no outro Estado, nos termos do art. 3º da decisão. É por via desta decisão, por exemplo, que um brasileiro pode se deslocar para o Paraguai, portando apenas a cédula de identidade, dispensando-se o passaporte. A ideia é harmonizar os documentos válidos para os deslocamentos nas fronteiras regionais.

Noutro giro, destaca-se a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios de 2004, que representou uma tentativa de abordar a temática migratória segundo uma base de diálogo multilateral e principiológica, no intuito de avançar na conformação de uma política migratória para o bloco. Como explica LUNARDI (2015, p. 17) a Declaração não é fonte de direito do MERCOSUL, mas deve inspirar as ações referentes às políticas migratórias dos Estados Membros e Associados.

O documento consiste em uma declaração política conjunta que fixa uma posição comum e de concertação política sobre as migrações, firmada por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile e Peru, que pretende dar um sinal de integração, de respeito aos direitos humanos dos imigrantes e do reconhecimento positivo de sua contribuição ao desenvolvimento econômico, social e cultural dos países. A declaração pauta-se nos princípios da busca pela regularidade migratória, da integração do migrante na sociedade, no respeito às normativas regionais e convenções internacionais sobre o tema, e na soberania dos Estados em controlarem suas fronteiras, mas sem tratar a irregularidade migratória como fato punível pelo Direito Penal. Em suma, o mérito da Declaração foi estabelecer diretrizes que deveriam nortear os acordos regionais do bloco em matéria migratória e as adaptações das legislações pátrias diante dos padrões regionais reconhecidos. Em linhas gerais, a mobilidade humana, neste período, era tratada como forma de assegurar os direitos de residência e circulação para os nacionais do bloco mercosulino, enquanto se buscava firmar uma harmonização dos documentos de viagem e uma concertação política e principiológica acerca das migrações.

Finalmente, a partir de 2010, com a crescente importância da dimensão social, inaugura-se uma nova etapa no bloco, em que o respeito aos direitos humanos; a erradicação da pobreza; e a garantia da igualdade de condições de acesso à educação, ao trabalho e à saúde contribuíram para inserção do conceito de cidadania regional, cujo principal instrumento é o Plano de Ação para a conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. O cidadão emerge como o centro de medidas adotadas com o escopo de tutelar seus interesses e direitos individuais e coletivos, estando o plano de ação pautado em fortes ideais de solidariedade (MOURA, 2014, p. 74).

Em termos de mobilidade de pessoas, o acordo coloca, como alvo prioritário de uma cidadania mercosulina, a plena implementação da política de livre circulação de pessoas na região, que vem sendo paulatinamente delineada, mas que ainda encontra óbices para concretização, cujos desafios serão tratados na seção final. Dessa forma, a ideia de circulação de pessoas passa a ter como perspectiva o assentamento sobre uma base jurídica de cidadania regional, a ser fomentada pelos Estados.

O Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, Decisão CMC n. 64/2010, foi lançado na XL Reunião do CMC, ocorrida em Foz do Iguaçu, em dezembro de 2010, durante a presidência *pro tempore* do Brasil no bloco. O Plano de Ação se constitui em uma estratégia regional para implementação do conceito de cidadão do MERCOSUL, com meta de conclusão até o ano de 2021, a partir de incentivo à integração em áreas estratégicas, nos termos do art. 2º. São elas: i) implementação de uma política de livre circulação de pessoas; ii) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; e iii) igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

Como observado, o Plano de Ação pretende garantir um estatuto da cidadania mercosulina através da consolidação, aprofundamento e ampliação das prerrogativas existentes no direito derivado do bloco, formando um conjunto de direitos fundamentais reservados aos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, que passarão a ser considerados cidadãos mercosulinos, conferindo-lhes um estatuto jurídico próprio e favorecido. Para alcançar os objetivos gerais, os elementos integrados ao plano relacionam-se às esferas de: i) circulação de pessoas; ii) fronteiras; iii) identificação; iv) documentação e cooperação consular; v) Trabalho e Emprego; vi) Previdência Social; vii) Educação; viii) Transporte; ix) Comunicações; x) Defesa do Consumidor; e xi) Direitos políticos. Para CULPI (2017, p. 108) o plano se refere a uma estratégia regional de desenvolvimento de uma perspectiva mais abrangente da questão do cidadão,

abarcando questões culturais, educativas, comerciais, sociais, econômicas e jurídicas, ao criar a concepção de um indivíduo em condições de participar, em pé de igualdade com os nacionais, de espaços da vida econômica, social, cultural, política no espaço regional.

Além de estabelecer meta para plena implementação do estatuto, o Plano de Ação também define as searas de atuação de cada um dos eixos temáticos apontados, indicando as ações necessárias para conformar a cidadania regional. No eixo igualdade de direitos e liberdades entre cidadãos e no eixo igualdade de acesso ao trabalho, saúde e educação, o Plano estabelece uma série de medidas relevantes, tais como: a revisão da declaração sociolaboral do MERCOSUL, aprovada em 2015; o fortalecimento da Comissão Sociolaboral, buscando facilitar a livre circulação de trabalhadores; a integração dos cadastros de informações previdenciárias e trabalhistas; o estabelecimento de programa de educação previdenciária; a simplificação dos trâmites para a equivalência de estudos e títulos de ensino superior e do sistema integrado de mobilidade acadêmica; a criação da placa comum de identificação veicular; e, até mesmo, o avanço nas discussões a respeito da concessão de direitos políticos aos cidadãos do MERCOSUL, com possibilidade de eleger parlamentares do bloco.

Em outros termos, o Plano de Ação realiza uma ampla compilação dos direitos dos cidadãos mercosulinos em diversos eixos de atuação. Em relação ao eixo da política de livre circulação de pessoas, de especial interesse para a presente análise, denota-se que este se configura como uma das principais dimensões da cidadania regional. A normativa confere um tratamento especial ao cidadão do bloco, ao determinar que os países da região deverão seguir a facilitação do trânsito e da circulação no espaço integrado, bem como promover a simplificação de trâmites, agilização de procedimentos de controle e harmonização dos documentos migratórios.

Por conseguinte, a liberdade de circulação ganha especial relevo na conformação do Estatuto da Cidadania, uma vez que, como acentua KYOSEN (2016, p. 82), o direito de livre circulação passa a estar indicado na esfera do MERCOSUL como prerrogativa atrelada à noção de cidadania concebida no Plano de Ação, o qual enalteceu a imprescindibilidade da vigência de garantias de direitos e liberdades civis e sociais, assegurados a todos os cidadãos mercosulinos. Inclusive, vale destacar as disposições previstas no Plano de Ação a respeito do controle de fronteiras, que atinge diretamente a política de livre circulação na região. Nesse sentido, o Plano de Ação prevê a ampliação gradual das áreas de controle integrado de fronteiras, bem como a revisão dos acordos de Recife, os quais disciplinaram os referidos espaços de controle integrado.

Dentre as normativas recentes do período analisado, destaca-se a Decisão CMC n. 37/14, relativa ao Acordo Modificativo do anexo do acordo sobre documentos de viagem válidos nos Estados Partes e Associados, que atualizou a lista de documentos válidos para os deslocamentos intrarregionais. Destaca-se, ainda, a Decisão CMC n. 45/15, relativa ao Acordo sobre documento de viagem e de retorno dos Estados Partes do MERCOSUL, com o objetivo de reconhecer a validade de documentos de retorno emitidos pelas representações consulares dos Estados Partes e Associados a seus nacionais por motivos de furto, perda ou extravio dos Documentos de Viagem reconhecidos para os deslocamentos no bloco, com o único propósito de que seu titular possa retornar ao país de sua nacionalidade, sem necessidade de visto consular prévio.

Cita-se, também, a Decisão CMC n. 53/15, relativa ao Acordo sobre registro migratório eletrônico. Desde 2015, os países do MERCOSUL implementam um sistema de registro migratório eletrônico, por meio do qual se busca obter mais agilidade e segurança nos controles fronteiriços, evitando que os viajantes completem formulários de forma manual. O objetivo do acordo é adotar um sistema de registro eletrônico dos dados das pessoas que se submetem ao controle migratório, o qual deverá ser efetuado pelos organismos que realizam o trânsito internacional de pessoas. O referido registro poderá ser progressivamente implementado, substituindo o formato físico nas fronteiras em que houver postos de controle de trânsito internacional aéreo, fluvial, marítimo ou terrestre. Tal fato sinaliza o início da utilização de meios informatizados de registros e de controle da mobilidade humana também no MERCOSUL, de modo que o ingresso no território nacional passa por uma área de controle de fronteira que envolve a verificação da documentação do viajante antes de sua liberação (NUNES, 2018, p. 57).

Pelo exposto, percebe-se que, desde sua criação, o bloco mercosulino focava, principalmente, em fatores econômicos, em detrimento de um maior desenvolvimento social em sua política de circulação de pessoas, de modo que, quando considerada, trazia tão somente a noção da migração em termos de segurança nacional e controle de fronteiras. No entanto, apesar dos desafios que ainda persistem ao bloco, associados à distância entre discurso com base em direitos humanos e práticas efetivas de integração, bem como em face das dificuldades relativas à internalização das normas regionais diante da intergovernabilidade predominante, é patente que a migração e a circulação de pessoas têm sido facilitadas nos últimos anos, a partir das normativas apresentadas. Por exemplo, através das medidas de harmonização de documentos de viagens, eliminação de vistos e facilitação da residência, as quais facilitam a mobilidade dos nacionais dos

Estados Partes, apesar de a circulação de pessoas ainda não ser livre no bloco, em razão da manutenção de entraves, como os controles fronteiriços, que não foram abolidos.

Dentre os direitos afeitos à circulação de pessoas que beneficiam os cidadãos do bloco, destacam-se: o reconhecimento e revalidação de diplomas em nível primário, médio e universitário; a possibilidade de transitar entre as fronteiras de forma facilitada, principalmente para os trabalhadores que residem em áreas transfronteiriças; a dispensa de tradução de documentos para fins migratórios; a existência de canais privilegiados de ingresso; direito de fixação de residência temporária e acesso ao trabalho, e após dois anos, a possibilidade de residência permanente; possibilidade de transitar entre os países do bloco sem a necessidade de portar um passaporte ou visto; acesso a seguridade social facilitado, dentre outros (LUNARDI, 2016, p. 146).

Para os nacionais de países terceiros, no entanto, permanecem alguns óbices. Com exceção de algumas poucas normativas e declarações, como a Declaração de Santiago, que trata o tema de forma principiológica, ao estabelecer que se deve buscar dos países extra bloco a garantia de um tratamento justo e humanitário aos imigrantes mercosulinos, em correspondência com o tratamento dado a seus nacionais no âmbito regional, os nacionais de países terceiros têm seus direitos de entrada, permanência e circulação regidos, em larga medida, pelas leis nacionais de migração de cada Estado Parte, diante de certo déficit regional de normativas capazes de regulamentar, harmonizar ou compilar esses direitos.

Sobre os direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros, CULPI (2017) afirma que a questão da gestão da migração externa ao MERCOSUL mantém-se sob o controle de cada Estado. Por conseguinte, houve pouco avanço no disciplinamento regional do tema. Em uma perspectiva comparativa, a UE teve maior avanço no disciplinamento da dimensão externa da mobilidade humana, por ter estabelecido, através da Diretiva de Retorno, estratégias comuns para imigrantes extracomunitários em situação irregular; além de estabelecer normativas para atrair mão de obra qualificada de países terceiros, por meio da Diretiva Cartão Azul, e principalmente, por meio do Código de Fronteiras Schengen, que estabelece as condições de entrada e de passagem fronteiriça também para os nacionais de países terceiros, estabelecendo os procedimentos de controle nas fronteiras externas do bloco.

No caso do MERCOSUL, os migrantes de países terceiros estão submetidos a diferentes regulamentações, conforme o país receptor, de modo que, diante da ausência de uma maior harmonização dos procedimentos de controle nas fronteiras externas, as

condições de entrada e circulação no espaço regional permanecem em forte dependência da atuação de cada Estado Parte. Embora, a partir dos anos 2000, tenha-se passado a discutir questões de refúgio e de apátridas no bloco, não houve maiores aprofundamentos para os nacionais de países terceiros, demonstrando uma lacuna de coordenação para definição de uma gestão regional da questão da imigração extra bloco.

MODOLO (2015, p. 585) afirma que, por enquanto, não se tem avançado na gestão regional da migração proveniente de terceiros países, pois as regras de admissão e permanência, assim como as condições de residência, são outorgadas aos estrangeiros extrarregionais sem que haja a intervenção do bloco. A autora entende que algumas das normativas regionais ainda fomentam uma política que distingue mercosulinos e não mercosulinos em relação aos direitos mais abrangentes de residência, mobilidade territorial, controles de fronteiras, intercâmbio de informação, canais diferenciados em aeroportos e exigência de vistos, o que contribui para aumentar os controles aos migrantes extrarregionais. Constrói-se uma política que distingue os estrangeiros uns dos outros, em relação aos direitos de mobilidade, enquanto consolidam-se procedimentos de coordenação entre os Estados em matéria de controle fronteiriço.

De qualquer forma, apesar das dificuldades do bloco, é possível notar certo avanço normativo, sobretudo em uma visão paradigmática, que concebe a mobilidade humana intrarregional como um fenômeno de conservação de direitos. Isto é, o cidadão do bloco, nos deslocamentos internos, não perde completamente seus direitos de cidadania ao ingressar nos demais Estados do MERCOSUL.

5.3 Gestão de fronteiras no MERCOSUL

Na presente seção, será analisada a evolução do MERCOSUL no que diz respeito ao controle de fronteiras. Serão analisadas as normativas regionais pertinentes à gestão das fronteiras do bloco, em especial, as disposições que afetam à circulação de pessoas, traçando-se um paralelo em relação à experiência europeia estudada.

No âmbito do MERCOSUL, as preocupações com as fronteiras surgiram durante o período de transição do bloco. Mesmo que o Tratado de Assunção não tenha expressamente disciplinado as questões de integração nas áreas de fronteiras com dispositivos específicos, o tema foi abordado já nos anos iniciais, no período de transição, especificamente no subgrupo de assuntos aduaneiros. Isso porque as disposições concernentes à circulação de bens, ao desembaraço aduaneiro, e posteriormente, a garantia do trânsito de trabalhadores e residentes em áreas

fronteiriças, compõem a agenda de integração dos mercados comuns e tendem a tornar as fronteiras objetos de disciplinamento regional, não sendo diferente no MERCOSUL.

No caso da evolução normativa mercosulina, em matéria de gestão fronteiriça, MENDES (2016, p. 85) rememora que o regime de administração integrada do trânsito de nacionais em fronteiras, estabelecido nos primeiros anos do bloco, passou a ser complementado por um sistema geral de cooperação em assuntos migratórios, integrando uma visão mais ampla da mobilidade humana, com necessidade de definição e regulamentação de um conjunto de demandas, dentre as quais constavam tópicos sobre residência temporária e permanente, direitos trabalhistas, previdenciários e acesso a benefícios sociais, em igualdade de condições com os nacionais dos demais países.

Nesse sentido, a fronteira passa a constituir uma área especialmente sensível para o processo de integração regional em geral, e para a integração mercosulina, em particular. Pensar a fronteira como território tende a favorecer os limites definidos através da atuação do Estado, evocando a ideia de soberania estatal que precisa ser equilibrada com as normativas regionais que incidem sobre essas faixas fronteiriças. Em contrapartida, a fronteira evoca a ideia de um território que é marcado pela interação de diversos atores e relações distintas, conformando um espaço social especial (PIÑEIRO; CALAZANS, 2018, p. 80), sujeito a normas nacionais e regionais que buscam disciplinar as múltiplas dimensões da fronteira, como os aspectos econômicos, alfandegários, migratórios e sanitários.

Paralelamente, a faixa de fronteira também evoca uma noção de segurança. Como afirma NUNES (2018), as áreas de fronteiras justificam a atuação de autoridades competentes para exercerem o poder de polícia, de modo que temas como imigração irregular, contrabando e descaminho, tráfico de drogas e pessoas, questões atinentes à biossegurança, dentre outras, continuam a justificar o controle desses espaços fronteiriços, mesmo que se adotem leis nacionais de migração fundadas sob um prisma social e humano, como ocorre com a nova lei de migração brasileira, que não erradica a fiscalização nacional de fronteiras, embora reconheça como objetivo o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas; e a integração e desenvolvimento das regiões de fronteira, articulando políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço.

Por outro lado, as fronteiras são determinantes nos processos migratórios e definem quem são os imigrantes. A descrição do estrangeiro resulta do deslocamento

para outro local fora de seu país de nascimento, uma vez que o ato de cruzar a fronteira para residir em outro país constitui o imigrante. Inclusive, as regiões fronteiriças são espaços onde as pessoas, em muitos casos, vivem estrategicamente buscando se beneficiar da vantagem de morar perto de outro país sem a necessidade de emigrar (ESTRADA, 2017, p. 146). As pessoas que vivem nessas regiões têm a possibilidade de participar em processos transnacionais com maior intensidade e regularidade, o que torna a área de fronteira especialmente relevante para os processos de integração.

A posição geográfica estratégica das zonas de fronteiras, além de favorecer o trânsito entre os seus habitantes, também acirra as situações de livre comércio, como ocorre, por exemplo, em cidades gêmeas, além de dinamizar as interações transfronteiriças, em virtude de atrativos como *free shops*, comuns em suas divisas, aumentando as relações econômicas e comerciais, aquecidas pelo turismo, e gerando oportunidades através do fluxo econômico e de pessoas. É neste sentido que ALVAREZ (2010, p. 68) afirma que “se o processo de integração emperra nas fronteiras, dificilmente alcançará um estágio mais profundo”, na medida em que as fronteiras podem conduzir a um espaço de cooperação jurídica reforçada entre os membros nos mais variados temas, como imigração, trabalho, aspectos policiais e alfandegários.

Para DESIDERÁ NETO e PENHA (2016, p. 30), no MERCOSUL, em especial, o papel da fronteira funciona como laboratório da integração regional, entendida como espaço de formação de demandas e de experimentação de soluções para a boa convivência transfronteiriça, na qual boa parte das decisões tomadas em nível regional repercute com mais intensidade. Sobretudo no MERCOSUL, bloco de integração composto por Estados de soberania jovens, que não conta ainda com uma autoridade supranacional para gerir as fronteiras regionais, como ocorre na UE, por exemplo, a faixa de fronteira depende da atuação de cada Estado Parte. Isso justifica a produção normativa de regras regionais sobre essas áreas e desafiam os países do bloco a adaptarem seus ordenamentos aos preceitos regionais no intuito de viabilizarem os interesses comuns, e principalmente, facilitar o cotidiano de quem reside nessas regiões.

Ao mesmo tempo em que procuram a integração com os países vizinhos, os países do bloco também se ajustam à evolução tecnológica, buscando formas que lhes permitam melhorar e otimizar seus procedimentos de controles fronteiriços. No MERCOSUL, desde a sua fundação, fizeram-se paulatinos progressos para desburocratizar as fronteiras entre os Estados Partes e promover a cooperação, inclusive com Estados Associados ao bloco. Não obstante, existem desafios, como as diferenças

entre os países que compõem o bloco, apesar de existir um passado colonial comum, tais como: diferenças de línguas, culturas, moedas, esquemas tarifários e sistemas jurídico-constitucionais, que precisam equilibrar a adoção de normativas regionais, levando em conta os interesses comuns da integração, com o objetivo final de formar um espaço integrado comum, tolerante com o seu vizinho e, também, onde cada povo mantém a sua identidade própria que o individualiza (BUESA; CAPUSSO, 2017, p. 203). Esses objetivos tornam as áreas de fronteiras sensíveis à integração, sobretudo diante do compromisso regional de formar um mercado comum, considerando que o conceito de fronteiras continua enraizado nas experiências históricas desses países como colônias (ESTRADA, 2017, p. 147).

Diante da complexidade dos espaços de fronteiras, emergem normativas regionais tendentes a discipliná-los, inclusive no MERCOSUL. Por um lado, busca-se facilitar o trânsito de nacionais dos países do bloco, principalmente de residentes fronteiriços. Por outro lado, busca-se implementar um controle integrado nas fronteiras, tanto para fins aduaneiros, quanto migratórios e sanitários, mas sem abolir completamente tais fronteiras. Em outros termos, o modelo mercosulino depende da intensa atuação do Estado Parte para tornar as medidas efetivas, bem como da disponibilidade do Estado em cooperar com os demais nos mecanismos de coordenação de controle nas fronteiras.

Como observado, nos primeiros anos de existência do MERCOSUL, a ênfase das regras regionais assentava-se em uma lógica comercial e livre-cambista. O paradigma somente se alterou com as crises cambiais e financeiras, quando, nos anos 2000, decidiu-se pelo avanço do processo sobre novas esferas sociais, políticas, participativas e distributivas. Para DESIDERÁ NETO e PENHA (2016, p. 2), no que se refere à integração da faixa de fronteira dos países do bloco, as normativas sobre o tema acompanharam a lógica do período de evolução do MERCOSUL como um todo, haja vista que algumas decisões tomadas no âmbito do processo regional acabaram se dedicando, predominantemente, a disciplinar os aspectos comerciais e aduaneiros das fronteiras, reconhecendo o trânsito de pessoas apenas de forma incidental.

Tendo em consideração a ata da IV Reunião do GMC, realizada em Brasília, entre 13 e 17 de dezembro de 1991, a Resolução GMC n. 02/91 encaminhou proposta relativa ao controle de fronteiras no bloco. Para tanto, considerou que a implementação do controle integrado de fronteiras agilizaria e facilitaria o trânsito de pessoas e mercadorias, reduzindo o custo e o tempo para os trâmites pertinentes. Além disso, reconheceu que esse controle integrado constituiria importante avanço no processo de

integração, a cargo do subgrupo de trabalho n. 2, relativo aos assuntos aduaneiros, que deveria ser implementado nos pontos habilitados para o transporte internacional dos países do bloco, definido em função dos fluxos de cargas, de pessoas e das possibilidades de infraestrutura. No mesmo sentido, a Resolução GMC n. 03/91 reconheceu a necessidade de implementar medidas pertinentes tendentes a alcançar o funcionamento permanente de aduanas de fronteiras, nos termos propostos pelo subgrupo aduaneiro.

Além disso, menciona-se a Resolução GMC n. 04/91, relativa aos formulários de cargas e aduanas, que visava à simplificação e harmonização de formulários, a fim de facilitar o trânsito entre os países, reduzindo o tempo de demora e o custo de passagem pela fronteira. Por sua vez, a Decisão CMC n. 09/92 destinava-se à instrução aos organismos competentes em fronteiras para sua coordenação interna, considerando a necessidade de instrumentalizar a integração fronteiriça no menor prazo possível.

Durante esse chamado “período de transição” (1991-1994), a principal medida relacionada à fronteira consiste no Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados em fronteira entre os países do MERCOSUL, o “Acordo de Recife”, consistente na Decisão CMC n. 05/93, que trata do controle aduaneiro integrado nas passagens de fronteira, tendo como principal função organizar a fiscalização e a arrecadação tributária. Neste período, a fronteira aparecia fortemente atrelada ao contexto das trocas comerciais, muito embora o Acordo de Recife também tratasse da passagem fronteiriça de pessoas, cujo disciplinamento será intensificado com as posteriores complementações desse acordo.

No referido acordo, os Estados Partes do MERCOSUL reconhecem a necessidade de adotar uma norma comum, que atenda aos princípios essenciais do Tratado de Assunção, tendentes ao mais eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis e à melhoria de suas interconexões a respeito do controle integrado em fronteira, razão pela qual acordam as medidas técnicas e operacionais que regulam o marco geral do controle. No acordo de Recife, o Controle Integrado é concebido, no art. 1º, como “atividade realizada em um ou mais lugares, utilizando procedimentos administrativos e operacionais compatíveis e semelhantes de forma sequencial e, sempre que possível, simultânea, pelos funcionários dos distintos órgãos que intervêm no controle”. No mesmo sentido, a Área de Controle Integrado é concebida como a “Parte do território do País Sede, incluídas as instalações onde se realiza o controle integrado por parte dos funcionários de dois países”. Enquanto que o Ponto de Fronteira é concebido como

“lugar de vinculação entre os países, habilitado para a entrada e a saída de pessoas, mercadorias e meios de transporte de pessoas e cargas”.

Nos termos do art. 3º, os funcionários competentes de cada país exercerão, na área de controle integrado, seus respectivos controles aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte, de modo que a jurisdição dos órgãos e dos funcionários de país limítrofe considerar-se-á estendida até a área de controle integrado. Ademais, estabelecem-se obrigações recíprocas de cooperação nas áreas de controle integrado, em especial, no traslado de pessoas e bens. Em linhas gerais, o acordo é caracterizado pela unificação dos controles de saída e entrada em uma única área, simplificando e agilizando os procedimentos usuais de travessia de fronteiras (IOM, 2018b, p. 89).

Em relação ao controle integrado de fronteiras existente na UE, abordado no capítulo anterior, há substanciais diferenças se comparado ao modelo mercosulino do Acordo de Recife. Isso porque, no MERCOSUL, o controle integrado de fronteiras que se estabelece ocorre, fundamentalmente, em relação às fronteiras internas, isto é, no interior do bloco, entre os limites geográficos dos Estados Partes. Na UE, por sua vez, com os acordos para abolição dos postos internos de fronteiras, não se fala em controle integrado de fronteiras internas, mas, sim, de fronteiras externas, que passam a ser geridas por procedimentos comuns coordenados pela FRONTEX.

Como no bloco europeu os controles de fronteiras foram deslocados para as fronteiras externas, a ideia é implementar disposições comuns relativas a esses controles externos, como coordenação e treinamento das guardas nacionais de vigilância fronteira, implementação de instrumentos comuns de vigilância e monitoramento, utilização de bases de dados comunitárias, realização de análises de riscos e ameaças, organização de operações conjuntas nessas fronteiras, dentre outras competências. No MERCOSUL, por outro lado, não se observa tal nível de institucionalidade. Os controles integrados nas fronteiras internas mercosulinas resumiam-se à adoção de procedimentos harmônicos simultâneos ou sequenciais para o trânsito de bens e pessoas em áreas específicas de controle integrado de fronteiras entre os membros.

Ademais, não há no MERCOSUL agência supranacional de coordenação das operações nessas fronteiras intrabloco, nem extra bloco, como ocorre na UE com a FRONTEX. Em consequência, diante do déficit de órgão supranacional especificamente destinado para tal fim no âmbito mercosulino, os controles integrados estão em intensa dependência da atuação de cada Estado Parte, bem como de suas respectivas capacidades para cooperar com os demais, o que se materializa em acordos de

cooperação específicos para as fronteiras, como o acordo de Recife. Desse modo, não se identifica uma significativa interferência na soberania nacional em relação aos controles de fronteiras, como ocorre na experiência europeia, por exemplo.

Nos anos seguintes, foram elaboradas normativas destinadas a disciplinar questões específicas nas fronteiras, como a Resolução GMC n. 01/94, relativa ao tratamento dos veículos de transporte de produtos perigosos nos postos de fronteiras, visando solicitar às autoridades aduaneiras competentes nas fronteiras dos Estados Partes que concedam aos veículos de transporte de produtos perigosos nos Postos de Fronteira um tratamento tal que evite a detenção dos mesmos por longos períodos de tempo em instalações inadequadas, que não permitam separá-los dos demais veículos, tendo em vista que a aglomeração destes veículos representa perigo potencial.

No mesmo sentido, destaca-se a Resolução GMC n. 03/94 e 08/94, relativas aos Pontos de Fronteira. As referidas resoluções apresentam uma listagem nominal das áreas de controle integrado de fronteiras entre os Estados Partes do MERCOSUL, além de reconhecerem os pontos de controle integrado de trânsito vicinal e turístico, e controle integrado de cargas, para transporte automotor e ferroviário, indicando os órgãos competentes em cada Estado Parte para que se efetuem as fiscalizações fronteiriças de acordo com as disposições regionais. Da mesma forma, menciona-se a Resolução GMC n. 111/94, por meio do qual o GMC resolve proceder, por intermédio de suas Seções Nacionais respectivas, as gestões necessárias com vistas a que sejam outorgados aos organismos intervenientes nas áreas de controle integrado de fronteiras, com caráter urgente e prioritário, os recursos financeiros e humanos necessários para seu pleno funcionamento, bem como a Resolução GMC n. 127/94, que trata do horário dos dias úteis nos pontos de fronteira, buscando harmonizar os procedimentos.

Portanto, nesse período de transição, as normativas regionais relativas às fronteiras visavam a estabelecer procedimentos padrões de controle e instrumentalizar o funcionamento das áreas de controle integrado de fronteiras, objetivando facilitar o trânsito de bens e mercadorias, veículos, produção e, incidentalmente, pessoas.

No período de institucionalização do bloco, a partir de meados da década de 1990 até início dos anos 2000, a lógica livre-cambista permaneceu influente. O tema da fronteira veio reaparecer no chamado Programa de Assunção, Decisão CMC n. 02/99, o qual está relacionado com medidas para a simplificação operacional e dos trâmites de comércio exterior e de fronteira. Nesse acordo, são listadas atividades efetuadas para a melhoria dos postos de controle integrado, como treinamento e divulgação de

procedimentos na fronteira e harmonização dos horários de funcionamento. Por conseguinte, mantém-se uma visão de fronteira como ponto de passagem de bens.

Dentre as demais normativas do período, mencionam-se: a Resolução GMC n. 08/97, que atualizou a lista dos pontos de fronteiras de controle integrado entre os Estados Partes; a Resolução GMC n. 21/99, que trata da norma sobre o controle aduaneiro do intercâmbio postal entre cidades situadas em região de fronteira, visando harmonizar o procedimento técnico-operacional e o controle aduaneiro do intercâmbio postal; a Resolução GMC n. 77/99, relativa ao horário de atendimento em pontos de fronteiras; e a Decisão CMC n. 16/99, relativa ao acordo de Assunção sobre restituição de veículos automotores terrestres ou embarcações que transpõem ilegalmente as fronteiras entre os Estados Partes do bloco, visando a cooperação das partes no combate aos delitos de alcance transnacional, com normas comuns em matéria de sequestro, interdição e desapossamento de veículos, além de promover o intercâmbio de informações entre os membros no combate à ação delituosa transfronteiriça.

Com as Decisões CMC n. 22 e 23/99, que instituíram o Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, substituto do Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional, aprovado pela Decisão n. 05/98, e do Plano de Segurança para a Tríplice Fronteira (AGUILAR, 2013), cresceu a dimensão de segurança regional no bloco, o que atingiu reflexamente a gestão de fronteiras. A ideia do Plano, posteriormente complementado por planos de ação em matéria de tráfico de crianças, combate aos delitos econômicos e financeiros, combate aos ilícitos ambientais e ao tráfico ilícito de material nuclear e radioativo, era reforçar a cooperação, coordenação e assistência recíproca entre os Estados, mediante intercâmbio de informações, atividades simultâneas operacionais e de controle, e utilização de sistemas informáticos para enfrentar ações transfronteiriças. Foram estabelecidas áreas estratégicas, como narcotráfico, terrorismo, lavagem de ativos e roubo/furto de veículos.

Em matéria de migrações, o Plano em questão previa o intercâmbio de informações entre os Estados Partes sobre os nacionais de países terceiros, realização periódica de controle de entrada e saída nos pontos de fronteiras, e o avanço em um regime de implementação de trânsito vicinal fronteiriço na região.

Por meio da já mencionada Decisão CMC n. 18/99, o bloco propôs o Acordo sobre Trânsito Vicinal entre os Estados Partes, reafirmando o compromisso de os países harmonizarem suas legislações e acordarem soluções jurídicas comuns, atendendo ao disposto no Capítulo IV, do Plano Geral de Cooperação e Coordenação para a

Segurança Regional. A partir da credencial de trânsito, o titular poderia cruzar a fronteira, com destino à localidade contígua, mediante um processo ágil e diferenciado, com obtenção voluntária, que não substituiria o documento de identidade.

A importância do acordo foi propor direitos de mobilidade favorecidos a certos nacionais dos países do bloco que residem em áreas fronteiriças, e que, portanto, estão sujeitos a interações transfronteiriças com mais intensidade. Este acordo avança sobre a questão da livre circulação em cidades gêmeas, dando início a uma ampliação da visão a respeito do tratamento da integração fronteiriça (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016).

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, observou-se uma guinada na dimensão social do bloco, abordada na seção anterior, que igualmente impactou o controle de fronteiras em relação à circulação de pessoas, com as iniciativas regionais como a Declaração Sociolaboral de 1998, que tratou sobre os trabalhadores migrantes e fronteiriços. Principalmente em relação ao art. 4º, em que os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições laborais destes trabalhadores. Embora o debate sobre imigração e livre trânsito de trabalhadores no espaço integrado tenha passado por vários obstáculos na Comissão *ad hoc* sobre a dimensão social, a temática sobre migração que obteve relativo consenso na comissão tripartite e pôde ser satisfatoriamente normatizada foi a situação dos trabalhadores de fronteira. Isso porque a resolução dos problemas desse grupo era considerada urgente, haja vista que a característica dos trabalhadores de fronteira é a alta mobilidade, aspecto que potencializa riscos e dificulta acesso a benefícios, o que justifica a premência de sua normatização (MENDES, 2016, p. 87).

No período de guinada normativa, sobretudo a partir dos acordos sobre residência de 2002, as fronteiras regionais passaram a ser disciplinadas, também, como áreas de efetivação dos direitos de mobilidade dos nacionais do bloco mercosulino. De acordo com CULPI (2017), as mudanças políticas pelas quais passaram os países da América do Sul, no início dos anos 2000, com a revalorização da função do Estado e a retomada de temas sociais, influenciaram o bloco.

Nesse período, a agenda da integração regional sul-americana passou a abarcar novas questões, em decorrência do ciclo político que promoveu a renovação político-ideológica dos governos nacionais, em que houve o relançamento do MERCOSUL, o qual passou a abarcar agendas de cooperação em temas como democracia, direitos

humanos, educação, cultura e fronteiras. O bloco passou a se orientar pela proposta de maior aproximação, através de interesses convergentes entre seus membros, passando a buscar a construção de um espaço integrado entre os membros (GOMES, 2017, p. 10), o que passava necessariamente pela integração fronteiriça.

Em 2002, essa tendência de expansão se consolidaria com a criação do Grupo *ad hoc* sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), através da Decisão CMC n. 05/2002. Vinculado ao GMC e integrado aos órgãos técnicos responsáveis pelos temas fronteiriços, o grupo tinha como objetivo criar instrumentos normativos e cursos que promovessem a integração das comunidades fronteiriças, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida dessas populações, sem prejuízo para os regimes nacionais ou bilaterais. O grupo tinha como objetivo propiciar a elaboração de propostas de normas para facilitar as relações entre as comunidades transfronteiriças, tanto em aspectos comerciais, como em assuntos ligados à saúde, educação, segurança, migração, trabalho e transporte, com vistas a impulsionar a integração entre elas (GOMES, 2017).

A gênese do GAHIF resultou de negociação frustrada solicitada pelo Brasil para assegurar a livre circulação de pessoas nas regiões fronteiriças. Primeiramente, tentou-se elaborar um “Estatuto das Fronteiras do MERCOSUL”. O Brasil propôs, igualmente, a extensão da qualidade de “natural fronteiriço”, que aplicava ao Uruguai com base no “Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho dos Nacionais Fronteiriços” a outras regiões do MERCOSUL. Contudo, os negociadores, em especial os paraguaios, preferiram optar por vias bilaterais de articulação (SAUSI; ODDONE, 2015, p. 5).

Apesar de não se concretizarem muitas das propostas, o grupo foi importante, pois promoveu um diálogo regional sobre a gestão de fronteiras, em um espaço de discussão específico para essa finalidade. Tanto é, que foram discutidas propostas como o anteprojeto de acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas, por exemplo, que visa melhorar a qualidade de vida da população de fronteira em termos econômicos, de trânsito transfronteiriço, mediante cartão de trânsito, de regime de trabalho, de acesso aos serviços públicos e de educação. A principal crítica à atuação do GAHIF, por sua vez, reside no fato de que as reuniões desenvolvidas se deram sem a representação de populações fronteiriças. Somente os governos participaram, em ausência de unidade subnacional, tratando a cooperação fronteiriça segundo uma lógica predominantemente *top-down*. As deliberações eram tomadas em um sentido vertical e hierarquizadas, em que essas entidades pouco influenciam nas decisões (PRADO, 2014, p. 912).

Outra inovação no período, que afeta a gestão de fronteiras, diz respeito à criação, em 2004, do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR). O FCCR tem uma dinâmica própria de organização, atuação e articulação, sendo dividido em dois comitês: um responsável pelos municípios e outro pelos Estados-federados, departamentos e províncias. Tem como principal objetivo estimular o diálogo e cooperação entre as entidades subnacionais dos Estados Partes e servir de instrumento para a criação de uma agenda comum para que suas ações possam ser valorizadas no processo de integração regional, possuindo como eixos de atuação a integração produtiva, a cidadania regional e a integração fronteiriça (PRADO, 2014, p. 913).

O FCCR se posiciona como um importante espaço para as unidades subnacionais do MERCOSUL, pois cria um foro regional passível de estimular a articulação de seus membros, aumentando a participação quantitativa e qualitativa nos temas relacionados ao processo de integração (SANTOS, 2017, p. 192). A crítica que se faz, no entanto, é que eficácia do FCCR para a determinação das políticas adotadas e das normativas regionais é limitada, em função de seu caráter meramente consultivo (GOMES, 2017, p. 12), servindo como fórum de diálogo pré-normativo regional.

Posteriormente, em 2008, o FCCR consolida o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça, com o objetivo de promover estudos e seminários sobre o tema, além de envolver seus membros na discussão dos problemas fronteiriços. A formação de grupos de trabalhos e fóruns dedicados à temática da integração fronteiriça configura-se, pois, como uma estratégia mercosulina para tentar promover a gestão adequada das fronteiras no bloco, sendo matéria relevante para o crescimento institucional, além de buscar envolver seus membros na discussão dos problemas fronteiriços, que durante o período analisado, reverteu-se em normativas que impactaram indiretamente as fronteiras em questões de circulação de pessoas. A maior articulação entre as entidades subnacionais, reuniões técnicas especializadas, seminários temáticos e projetos comuns demonstram a tentativa de construção de instrumentos de cooperação entre as instituições regionais e a ênfase nos assuntos e interesses compartilhados em torno da proposta da integração fronteiriça. Com isso, a fronteira começa a ser vista não apenas como objeto de separação de territórios, mas como espaços de cooperação, alterando a ideia de fronteira como filtro para a ideia de fronteira de integração.

No mesmo sentido, menciona-se a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2004, constituindo-se em um fundo para o

financiamento de projetos que promovam a redução das assimetrias entre os países do bloco mercosulino. A Decisão CMC n. 18/05, acerca do FOCEM, estabelece, no art. 3º, que os projetos vinculados aos programas de convergência estrutural e coesão social devem ser prioritariamente direcionados para as regiões de fronteira, com o fim de melhorar a conectividade da infraestrutura de transportes e contribuir para a qualidade de vida da população dessas regiões, combatendo a pobreza e o desemprego. Por essa razão, o FOCEM também se tornou um mecanismo importante para a melhoria da integração fronteiriça (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016, p. 5).

Dentre algumas normativas do período, que envolvem a gestão de fronteiras, destacam-se, a título de ilustração, as Decisões CMC n. 04/00 e 05/00, relativas à complementação do Acordo de Recife e seu protocolo adicional, para tratar do acordo de alcance parcial para facilitação do comércio firmado entre as partes, o qual acrescentou disposições relacionadas aos controles sanitários, fito e zoonosológicos nas fronteiras, bem como permitiu a instalação de sistemas de comunicação telefônica e transmissão de dados. Menciona-se, ainda, a Diretiva CCM n. 06/00 relativa ao Modelo de Regulamento para Área de Controle Integrado de Cargas, com o objetivo de que cada Área de Controle Integrado tenha um regulamento elaborado com base no modelo padrão, buscando harmonizar os documentos e facilitar o livre trânsito nos pontos de fronteiras; bem como a Resolução GMC n. 30/02, relativa aos critérios para a gestão sanitária de resíduos sólidos em portos, aeroportos, terminais internacionais e pontos de fronteiras no MERCOSUL, uniformizando os aspectos sanitários na região.

Em relação à circulação de pessoas, no período de guinada normativa analisado, a partir dos anos 2000 até 2010, percebe-se que foram aprovadas várias normativas que impactam, direta ou indiretamente, a gestão de fronteiras em relação aos direitos de mobilidade dos cidadãos que por elas transitam. A intensa produção normativa do período, aliada à institucionalidade de fóruns regionais específicos, reforça que o bloco passou a abordar a ideia de fronteiras como um espaço não apenas de segurança, combate à criminalidade transfronteiriça, controle aduaneiro, sanitário e fitossanitário ou de livre trânsito de bens, capitais, serviços, mas, principalmente, como um espaço de gestão da mobilidade territorial humana. Isto é, uma área que precisa ser disciplinada para garantir a liberdade de circulação de pessoas como corolário do mercado comum, condicionar uma gestão migratória regional, e constituir, de fato, um espaço integrado.

Dentre as normativas do período afeitas à circulação de pessoas, e que afetam a gestão de fronteiras, têm-se os supramencionados acordos de migração e residência de

2002, que estabeleceram a liberdade de circulação de pessoas entre o país de origem e o país de acolhimento do beneficiário do direito de residência. Como observado, as pessoas que tenham obtido sua residência têm direito a entrar, sair, circular e permanecer no território do país de recepção, sem prejuízo de restrições excepcionais impostas por razões de ordem pública e segurança pública, o que garante uma passagem fronteiriça facilitada se comparada a outras categorias de migrantes, por exemplo.

Ademais, a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, de 2004, ao estabelecer os princípios orientadores do MERCOSUL relativos à mobilidade de pessoas, tornou-se o roteiro do Fórum Especializado Migratório, enfatizando o diálogo multilateral como um canal para abordar a questão da migração e fortalecer o processo de integração (IOM, 2018b, p. 41). Em matéria de gestão fronteiriça, reconhece o direito dos Estados de exercer controle soberano adequado sobre suas fronteiras.

O reconhecimento do controle sobre as fronteiras é reafirmado como um aspecto da soberania estatal, fortemente presente nos países sul-americanos, que deve ser equilibrado com o princípio da não criminalização do migrante irregular, buscando favorecer políticas públicas de regularização migratória e refutando um paradigma de luta contra a pessoa migrante em situação irregular pela via da repressão. Paralelamente, a Declaração reafirma o compromisso de combater a máfia de atravessadores de migrantes, o tráfico de pessoas e outras formas de crime transnacional; e incentiva a cooperação policial e judicial entre as partes para lidar com esses crimes transnacionais.

Noutro giro, reforça-se a já mencionada Decisão CMC n. 18/08, posteriormente complementada pela Decisão CMC n. 37/14 e Decisão CMC n. 46/15, que trata da harmonização dos documentos de viagens válidos para o trânsito de nacionais e residentes do MERCOSUL pelo território dos Estados Partes e Estados Associados. Em matéria de gestão de fronteiras em processos de integração, tais decisões contribuem para formação de um espaço integrado no bloco mercosulino, desburocratizando e agilizando os controles para os cidadãos que se beneficiam das disposições da normativa, como uma alternativa à abolição de controles fronteiriços internos, garantindo uma passagem facilitada nas fronteiras internas do bloco, não só para os membros originários, mas também para os países associados.

A partir de 2010, com iniciativas regionais como o Plano de Ação para o Estatuto de Cidadania do MERCOSUL, inaugura-se o período de cidadania regional no bloco. A mobilidade humana passa a ser vista como um direito da cidadania regional, demandando a efetiva implementação da política de livre circulação de pessoas, que

passa a ser vista como um dos principais eixos para garantir a cidadania mercosulina. A ideia é constituir um conjunto de direitos fundamentais e benefícios disponíveis em igualdade aos nacionais mercosulinos no interior do bloco (MENDES, 2016, p. 89).

Nesse sentido, as fronteiras são disciplinadas não apenas como um espaço relevante para assuntos aduaneiros, alfandegários e laborais, mas, como lócus para garantir a cidadania regional e facilitar a livre circulação de pessoas. Em consequência, ao menos do ponto de vista normativo, a fronteira passa a estar associada ao fenômeno da mobilidade territorial humana, isto é, como área estratégica a se disciplinar, a fim de se garantirem os direitos de mobilidade dos cidadãos do bloco.

Buscando alcançar os objetivos traçados, notadamente em relação à implementação da política de livre circulação de pessoas, o Plano de Ação define áreas prioritárias. Para os fins da presente seção, interessam as estratégias do Plano pensadas para a área de fronteira, que incluem a plena implementação e ampliação gradual das Áreas de Controle Integrado, revisão do Acordo de Recife e instrumentos correlatos e Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

A ampliação das áreas de controle integrado de fronteiras é importante, pois é através delas que se exerce, com mais facilidade, o direito de circulação entre as fronteiras do bloco e onde se incentiva a cooperação operacional entre os Estados Partes, em matéria aduaneira, migratória e sanitária. Essas áreas indicam os pontos de fronteira entre os Estados mercosulinos onde os controles devem ser efetuados de forma integrada, agilizando a mobilidade dos cidadãos e dos operadores comerciais, tais como: fronteira Argentina-Brasil (Puerto Iguazú/Foz do Iguaçu; Paso de los Libres; Andresito; Bernardo de Irigoyen; Santo Tomé; Alvear - Itaquí; Uruguaiana); fronteira Argentina-Paraguai (Posadas; Clorinda/Puerto Falcón; Encarnación); fronteira Argentina-Uruguai (Fray Bentos; Paysandú; Concordia; Salto); fronteira Brasil-Paraguai (Foz do Iguaçu; Pedro Juan Caballero; Salto del Guairá; Santa Helena); e fronteira Brasil-Uruguai (Bella Unión; Quaraí; Rivera; Aceguá; Rio Branco; Chuí; Jaguarão), conforme discrimina a Cartilha da Cidadania MERCOSUL (MERCOSUL, 2016).

Da mesma forma, a revisão do acordo de Recife envolveu o Acordo de Complementação ao Acordo de Recife em matéria migratória, Decisão CMC n. 18/14, que tem por objetivo agilizar a verificação da inexistência de restrições ou impedimentos à travessia do limite fronteiriço por meio da interconexão dos sistemas informáticos e da infraestrutura de comunicações para o intercâmbio de informação e documentação pelas autoridades nacionais competentes.

As Partes do acordo reconhecem que, em matéria relativa à mobilidade de pessoas, é essencial adequar as normas regionais vigentes, buscando otimizar e agilizar os procedimentos de controle, fixando padrões comuns em nível regional. No art. 1º, reconhece-se a implementação do controle integrado migratório, utilizando procedimentos administrativos e operacionais compatíveis e semelhantes de forma simultânea pelos funcionários migratórios das Partes que atuem no controle, adotando modalidades que complementem e facilitem seu funcionamento, a fim de obter uma circulação expedita de pessoas na fronteira. O acordo aplica-se a todas as pessoas que atravessem as fronteiras que vinculam os Estados Partes nos pontos de controle integrado e tem como objetivo incrementar a cooperação entre as autoridades migratórias nacionais, interligar os sistemas informáticos e registrar no sistema os motivos da não autorização do egresso ou ingresso de uma pessoa.

Em matéria de localidades fronteiriças, destaca-se que os acordos bilaterais sobre localidades fronteiriças vinculadas tomaram a dianteira desse processo ao estabelecerem, além das prerrogativas de circulação facilitada, previstas nas decisões do bloco, um leque ampliado de direitos aos portadores das carteiras de trânsito vicinal fronteiriço de suas cidades gêmeas (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016, p. 23). Dentre os direitos, encontram-se exercício do trabalho, facilidade de trânsito, acesso ao ensino público, atendimento médico, dentre outros.

Calha salientar, em relação ao Plano de Ação, consoante destaca MOURA (2018, p. 142), em uma perspectiva comparativa, que a cidadania da UE tem como apoio dois relevantes pilares: o direito de não se submeter ao controle migratório nos Estados-membros e o direito de receber tratamento idêntico ao oferecido a um cidadão do país de recepção quando neste se encontre legalmente. No MERCOSUL, por outro lado, apesar da tentativa de fundar o direito de livre circulação em um estatuto jurídico da cidadania regional, o desenvolvimento da liberdade de circulação de pessoas foi realizado levando em consideração uma tríplice perspectiva econômico-político-social.

Isso significa que os direitos de circulação e residência das pessoas ocorreram por meio de diferentes instrumentos jurídicos, colocados em prática simultaneamente nas áreas: da circulação dos trabalhadores; da redução, e não supressão, dos controles nas fronteiras; do aperfeiçoamento de um quadro geral de regulamentação em matéria social; e das facilitações em matéria migratória e de residência para os nacionais de qualquer Estado Parte. De modo que a dimensão social não foi simplesmente considerada como um complemento da liberdade de circulação, inicialmente destinada

apenas aos trabalhadores, mas como uma proteção da pessoa ligada a uma noção mais ampla de direitos fundamentais, não obstante os desafios de uma cidadania mercosulina.

No mesmo sentido, o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), aprovado pela Decisão CMC n. 12/11, figura como importante iniciativa do período analisado, que integra o pilar social da integração regional. BARRETO (2018, p. 69) relembra que o PEAS estabelece 10 eixos de atuação, no qual se destaca o eixo II, que busca garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; e a diretriz 4, que visa garantir que a livre circulação no bloco seja acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos, com objetivo prioritário de articular e implementar políticas públicas voltadas a promover o respeito aos direitos humanos, a plena integração dos migrantes e a proteção aos refugiados.

Ademais, no período pós 2010, destacam-se algumas resoluções específicas sobre procedimentos mínimos em matéria de controle sanitário em pontos de fronteiras, como a Resolução GMC n. 43/2014 e 27/2015, e a já mencionada Decisão CMC n. 53/15, relativa ao registo migratório eletrônico, objetivando informatizar os procedimentos de controle e garantir mais agilidade nos controles fronteiriços.

Pelo exposto, observa-se que foram adotadas sucessivas normativas tendentes a disciplinar, paulatinamente, o controle integrado nas fronteiras internas, sob aspectos aduaneiros, de transportes, alfandegários e, principalmente, migratórios, objetivando harmonizar os procedimentos de controle, mas sem retirar as competências nacionais de vigilância e monitoramento fronteiriço. No que tange às fronteiras externas ao bloco, por sua vez, os Estados do MERCOSUL parecem conservar grande parte do poder soberano. As respectivas autoridades nacionais de polícia permanecem competentes para gerenciar as fronteiras, a cargo de cada Estado Parte, existindo certo déficit normativo regional sobre esses limites externos ao bloco, não se falando de uma fronteira externa comum a ser gerida de maneira comunitária, por meio de agência, como ocorre na UE, por exemplo.

Uma possível explicação seria pelo fato de que ainda não se observa uma pressão extrarregional do fluxo de pessoas tão intensa quanto se observa no âmbito europeu. Ademais, as fronteiras externas aos membros originários ao bloco, muitas vezes, são limites compartilhados com Países Associados ao MERCOSUL, os quais já integram acordos relativos ao trânsito de pessoas, como os acordos de residência, formando uma ampla rede sul-americana de cooperação, o que, aliado à distância geográfica de outras regiões do globo, não levou a uma coordenação mais incisiva nas fronteiras externas.

Noutro giro, as fronteiras internas ao bloco, além de se sujeitarem intensamente às competências de cada Estado Parte, estão sujeitas a acordos de cooperação específicos, inexistindo abolição de fronteiras internas, senão mera facilitação para os deslocamentos intrarregionais, o que em tese, não demandaria uma securitização tão intensa de fronteiras externas, por exemplo, já que, internamente, mantêm-se os controles. Inclusive, em relação à viabilidade de uma agência supranacional nos moldes da FRONTEX, tal realidade parece ainda complexa para o MERCOSUL, pois esbarraria no caráter intergovernamental do bloco, no apego às competências nacionais de controle e nos diferentes graus de abertura normativa à supranacionalidade dos ordenamentos jurídicos nacionais. Isso porque se optou por um modelo pautado por acordos de cooperação específicos para as fronteiras, em forte dependência da atuação estatal, e não em um modelo de agência. Embora internamente pudesse se pensar em órgãos capazes de coordenar a cooperação nesses domínios em matéria penal, processual e policial, em relação aos limites externos, essa realidade permanece distante e fortemente atrelada às competências nacionais de controle, dificultando a consolidação de um espaço comum.

Em todo caso, ALMEIDA (2017, p. 11) destaca a importância da gestão de fronteiras para o processo de integração, pontuando que foi criado grupo de trabalho no bloco mercosulino, por meio da Resolução GMC n. 59/15, complementado pela Resolução n. 25/16, que reconhece ser “fundamental considerar a área de fronteira como uma área específica, objeto de políticas a serem desenvolvidas nas diversas instâncias da institucionalidade do bloco”. Inclusive, com possibilidade de tratar de questões e temas envolvendo migrações, respeitando os instrumentos bilaterais e trilaterais vigentes, que prevalecerão em caso de eventual conflito com norma mercosulina.

Pelo exposto, foi possível observar que o MERCOSUL elaborou normativas relativas às fronteiras. Primeiro, em uma perspectiva comercial e aduaneira, quando o movimento de pessoas era considerado instrumental ao mercado comum. Depois, em uma perspectiva laboral, atrelada à circulação de trabalhadores e voltada para a integração em áreas fronteiriças e às populações lindeiras. Finalmente, a partir de 2010, considerou a área de fronteira como um elemento estratégico para a consolidação do espaço integrado no bloco, como um espaço de efetivação da cidadania regional.

5.4 Implicações do modelo mercosulino de controle de fronteiras para a mobilidade de pessoas: desafios normativos e perspectivas de integração

Após analisar a evolução normativa do bloco em matéria de circulação de pessoas e gestão de fronteiras, a presente seção se ocupa das implicações normativas do modelo mercosulino de controle de fronteiras para a mobilidade de pessoas. Para tanto, destaca as complexas interações envolvendo mobilidade territorial humana no MERCOSUL e gestão fronteiriça. Ressaltam-se os atuais desafios normativos que existem no bloco para a efetiva implementação dos discursos favoráveis aos direitos fundamentais dos cidadãos, que acompanharam a sua evolução normativa, bem como as perspectivas para a consolidação de um efetivo espaço integrado de livre circulação.

Para FORMAN (2017, p. 159), quando as fronteiras são vistas como bens públicos regionais, elas podem ser usadas positivamente para enfrentar desafios comuns, que abarcam desde a harmonização das regras alfandegárias até a identificação de necessidades conjuntas de infraestrutura entre os Estados. As fronteiras abertas também podem facilitar um sentido maior de integração continental, que tem sido difícil de alcançar, mas, ainda assim, é importante para aumentar o crescimento econômico.

Em via de consequência, uma gestão equilibrada e harmônica das fronteiras regionais, que implique em uma colaboração regional mais eficaz e que leve a sério o projeto de integração econômica, também pode ajudar a dar respostas coletivas a ameaças transnacionais, como as mudanças climáticas, as ameaças ambientais e todas as formas de atividades ilícitas transnacionais. Paralelamente, a gestão regional de fronteiras pode garantir um controle aduaneiro mais eficaz, assegurando a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, levando, paulatinamente, a uma harmonização da gestão migratória regional, sem retirar completamente as competências nacionais de controle de cada Estado-membro. Para isso, deve harmonizar as necessidades nacionais com os interesses regionais, no sentido de conferir um tratamento jurídico favorecido aos cidadãos do bloco.

No âmbito do MERCOSUL, o modelo de controle de fronteiras é pautado em um sistema normativo que busca fomentar o controle integrado das fronteiras entre os Estados Partes do bloco, com adoção de procedimentos de controle harmônicos e simultâneos, a partir de registro migratório eletrônico e de horário de funcionamento compatível nas áreas de controle integrado. A estratégia adotada é pautada por normativas e acordos de cooperação específicos para essas zonas de controle integrado

de fronteiras, com base na coordenação operativa entre os membros e na intensa dependência da atuação das autoridades nacionais de fronteiras.

As áreas de controle integrado, por sua vez, buscam harmonizar tanto o trânsito de bens, transportes e controles sanitários, quanto os controles migratórios. Em última instância, configura-se como uma alternativa à completa abolição dos controles internos de fronteiras, posto que conserva a soberania estatal dos países. Neste ponto, configura-se como uma estratégia que serve ao modelo intergovernamental prevalecente no MERCOSUL, pautado no entendimento recíproco, em contraposição à experiência europeia, que prevê um espaço sem fronteiras interiores, no âmbito do ELSJ.

Acerca da dinâmica fronteiriça no MERCOSUL, MOURA (2018, p. 142) corrobora as considerações, ao afirmar que, na perspectiva de uma integração completa, que se ocupa não apenas da redução dos controles migratórios inter-regionais, mas também da proteção e da tutela dos direitos do indivíduo no campo laboral e social, percebe-se que o MERCOSUL buscou concentrar sua atenção em direção à regulamentação de um estatuto jurídico do cidadão que ultrapassa a mera autorização de atravessar as fronteiras estatais, abarcando direitos de residência e laborais facilitados aos nacionais do bloco. No entanto, a autora sublinha que ainda existem desafios normativos a enfrentar. Isso porque o bloco mercosulino se constitui em uma realidade institucional, política e jurídica diferente daquela europeia, por exemplo.

Na experiência de integração sul-americana em análise, a estrutura organizacional é intergovernamental, o direito derivado necessita de incorporação nos ordenamentos internos, e o controle das fronteiras, muito embora as facilitações e uniformizações dos procedimentos, ainda é reservado, em larga medida, às competências estatais. Na UE, por outro lado, os direitos de circulação e residência compõem o estatuto da cidadania regional, sendo exercitados no âmbito do ELSJ, que implica a supressão, e não a mera facilitação, dos controles dos cidadãos europeus que atravessam as fronteiras internas. No âmbito mercosulino, como observado, os controles fronteiriços regionais, embora flexíveis em comparação àqueles realizados aos nacionais de terceiros países, são ainda presentes em relação aos nacionais originários de um dos Estados Partes.

O direito mercosulino, por meio de Tratados, protocolos, acordos, resoluções do GMC ou decisões do CMC, regulamentaram a gestão de fronteiras do bloco, impactando a circulação de pessoas, como corolário do mercado comum. Foram editadas normativas que geraram certos avanços na materialização da livre mobilidade

no MERCOSUL, notadamente em relação ao estatuto jurídico dos nacionais dos países do bloco, formando um modelo de integração particular.

Os impactos normativos do modelo mercosulino de gestão de fronteiras na circulação e na imigração são sentidos por meio de uma série de medidas adotadas pelo bloco, como a harmonização de documentos de viagens, a existência de canais privilegiados de acesso em portos e aeroportos, a eliminação de vistos, a facilitação do direito de residência, controles integrados de fronteiras, registro eletrônico migratório, criação de carteira para trânsito vicinal fronteiriço, criação de grupos e fóruns de trabalho específicos para a integração fronteiriça, adoção de sistema mercosulino de mobilidade para fins acadêmicos, adoção de características comuns dos passaportes, criação de placa veicular comum, dentre muitas outras normativas mencionadas nas seções anteriores. Tais medidas tendem a facilitar a passagem fronteiriça no bloco, principalmente em relação aos cidadãos mercosulinos, conferindo-lhes direitos de mobilidade, entrada, saída, residência e circulação, favorecidos no espaço regional.

Para MODOLO (2015, p. 586), contudo, essa dinâmica fronteiriça apresentada em relação à circulação de pessoas gera desafios normativos adicionais ao bloco, na medida em que se desenvolveram, em simultâneo, mecanismos para gerenciar os deslocamentos de pessoas, por meio de sistema de identificação e de controle integrado de fronteiras. A autora pontua que o MERCOSUL institui novas relações de poder, que são excludentes para alguns, e inclusivas para outros, haja vista que os benefícios da livre mobilidade são reconhecidos para os cidadãos nacionais dos Estados do bloco, e muitas vezes, não se desdobram para nacionais de terceiros países. Apenas excepcionalmente os cidadãos extra bloco são incorporados de forma limitada, através da reunificação familiar, vistos especiais, etc. Por conseguinte, a discriminação com fulcro na nacionalidade, como base de incidência para facilitar os direitos de mobilidade dos cidadãos regionais, constitui um fator de demarcação dos processos de integração, presente na UE, mas também no MERCOSUL, constituindo a dinâmica fronteiriça, em relação à mobilidade humana, como um dos principais desafios do bloco, principalmente porque desde o MERCOSUL, critica-se a UE por suas políticas seletivas.

Ademais, dentre os desafios do bloco em matéria de gestão de fronteiras e circulação de pessoas, está a perspectiva de ampliação das áreas de controle integrados, conforme previstos no Plano de Ação da Cidadania do MERCOSUL. Isso porque, através dessas áreas, permite-se uma maior cooperação entre os Estados Partes em questões aduaneiras, migratórias, alfandegárias e sanitárias, o que, em tese, poderia

contribuir para formação de um espaço integrado, já que não se prevê a abolição completa das fronteiras internas entre os países do bloco.

Noutro giro, em relação à integração fronteiriça, o interesse regional é coletado para melhorar a compreensão da imbricação social, cultural, trabalhista e econômica entre cidades vizinhas separadas por um limite internacional que marca sua pertença a diferentes países. Nestas áreas estratégicas, desenvolve-se um quadro institucional em que diferentes níveis dos Estados se sobrepõem, de modo que os processos de integração devem ser capazes de abarcar esse desenvolvimento político com seus canais de participação local, multinacional e regional (MOZÓN, 2015, p. 67). O desafio, nessas áreas, é melhorar a gestão da circulação de pessoas que desejam atravessar fronteiras, de maneira adequada, eficiente e segura (IOM, 2018b, p. 7). Para tanto, engloba-se a efetivação das normas regionais, em respeito aos acordos bilaterais e trilaterais existentes, bem como a efetivação de grupos de trabalho, aliados a fóruns temáticos para discutir os problemas da região, em uma etapa prévia à produção normativa, atraindo a participação da sociedade civil e das populações lindeiras.

Tendo em vista o caráter ainda centralizador da tomada de decisões do bloco, é preciso se articular com outros espaços institucionais, incrementando as chances de que as demandas dos governos locais possam influenciar a adoção de políticas integracionistas nos fóruns existentes, o que seria relevante no que tange à ampliação dos esforços para o desenvolvimento da questão fronteiriça (GOMES, 2017, p. 16).

Tanto a inserção na agenda regional, como a formulação da política mercosulina, surgem da decisão das cúpulas superiores, sendo este um processo “desde cima”, onde grande parte da sociedade civil se mantém à margem das negociações, apresentando-se como desafio a expansão de mecanismos de participação, com o fim de reduzir a lacuna entre os destinatários e os formuladores da normativa, inclusive em questões de política de mobilidade territorial e de fronteiras (MODOLO, 2015, p. 588), na medida em que os cidadãos são os principais destinatários do projeto integracionista.

Os desafios de controle de fronteiras no MERCOSUL envolvem, ainda, questões de segurança. Precisam ser enfrentados problemas como criminalidade transfronteiriça, narcotráfico, tráfico de pessoas, de crianças, dentre outras problemáticas, pela via da cooperação judiciária processual, penal e policial entre os membros. Em paralelo, tem-se o desafio de garantir um tratamento seguro e harmônico da mobilidade humana, em respeito aos preceitos regionais humanitários e migratórios firmados pelos países do bloco, garantindo o tratamento jurídico adequado aos cidadãos do bloco, equilibrado

com o tratamento harmonizado das migrações inter-regionais. Em outras palavras, sem deixar que as preocupações com segurança levem, necessariamente, a um processo generalizado de securitização fronteiriça e das migrações, como ocorreu na UE, em respeito às tradições de cooperação entre os países do bloco mercosulino, ao passado migratório e as declarações regionais firmadas, como a de Santiago de 2004.

No que tange aos desafios normativos da cidadania mercosulina, cabe destacar que o Plano de Ação de 2010 avançou na elaboração de estratégias para consolidar um estatuto jurídico favorecido para os nacionais dos países do bloco, em relação aos seus direitos sociais, civis, de mobilidade e até perspectivas de avançar nos direitos políticos para eleição de representantes regionais. No entanto, ainda permanecem lacunas para a plena efetivação desta cidadania, notadamente em relação à liberdade de circulação de pessoas, inclusive dos próprios nacionais do bloco. Muito embora o MERCOSUL tenha reconhecido os espaços de fronteiras como áreas essenciais para desenvolver controles integrados e para consolidar espaços de cidadania, como lócus para efetivação da livre circulação de pessoas, percebe-se que este direito ainda não é plenamente exercitado.

Sobre a questão, MOURA (2018, p. 143) entende que, diante do cenário pouco supranacional existente no MERCOSUL, parece ainda prematuro imaginar, num curto lapso de tempo, o desenvolvimento de uma noção de cidadania comunitária, apesar de os avanços no tratamento da questão da mobilidade intrabloco façam emergir o conceito de livre circulação enquanto categoria chave para a problemática da cidadania. Dentre esses avanços, destaca-se que já foram atenuados certos fatores de vulnerabilidade, principalmente em relação à situação migratória irregular dos cidadãos residentes em outro Estado Parte e, de consequência, a sua melhor inserção no Estado de acolhimento, possibilitando a formulação de políticas públicas e a possibilidade de intervenções regionais em áreas como previdência, emprego e saúde.

O direito mercosulino, todavia, resta carente de disposições capazes de reconhecer, de maneira inequívoca, um direito dos cidadãos dos Estados Partes de circularem livremente em todo o território enquanto um autêntico direito de cidadania (MOURA, 2014, p. 77). Como exemplo, recordam-se os Acordos sobre Residência, que preveem uma liberdade de circulação em sentido bilateral, isto é, válida somente entre o Estado que emitiu a autorização de residência e aquele de origem do indivíduo, não se aplicando a todo o território do bloco, de modo que o Plano de Ação poderia representar uma perspectiva de ampliação dessa área de livre trânsito, não apenas no âmbito bilateral, mas para os demais Estados do bloco, com fulcro na nacionalidade de um dos

países do bloco, a qual pode figurar como um critério jurídico, em si mesmo, seletivo, se considerada a possível inclusão de nacionais de países terceiros, por exemplo.

No mesmo sentido, MODOLO (2015) frisa que, em matéria de mobilidade humana e gestão fronteiriça, no bloco mercosulino, legislou-se bem além do Tratado de Assunção, que somente incluía a circulação dos fatores produtivos, expandindo-se o direito de residência a todas as pessoas, e não só àquelas que representavam mão de obra. Contudo, a migração ainda não é livre, mas sim facilitada por meio do direito derivado do bloco, que estabeleceu regras comuns que permitem a tramitação da autorização de residência e garantem aos cidadãos mercosulinos direitos de entrada, circulação e permanência no território dos demais países de maneira facilitada.

Em relação às perspectivas de integração, portanto, demanda-se um maior aprofundamento, ampliação e efetivação dessas normativas existentes, a partir de compromissos políticos e, principalmente, jurídicos, para superação de óbices que se colocam ao controle integrado de fronteiras e à efetivação da liberdade de circulação de pessoas como um direito da cidadania regional. Primeiramente, têm-se os desafios de ordem institucional do próprio bloco. As próximas presidências *pro tempore* do MERCOSUL devem estar comprometidas em dar prioridade ao Plano de Ação no prazo nele previsto, seguindo as estratégias propostas. Ademais, é preciso garantir a coordenação e articulação entre os órgãos executivos e os subgrupos de trabalhos temáticos responsáveis pela efetivação dessas medidas (ALMEIDA, 2017, p. 13). Paralelamente, os Estados Partes devem estar comprometidos com a incorporação, em seus ordenamentos jurídicos nacionais, das medidas adotadas em termos de circulação e cidadania, considerando o modelo intergovernamental que ainda prevalece.

A implementação da cidadania regional, por meio da circulação de pessoas, traz, ainda, desafios relativos à cooperação jurídica e operacional entre os Estados, a fim de promover a gestão integrada de fronteiras internas e mecanismos de gestão harmônica das fronteiras externas, o que demandaria o aporte de recursos tecnológicos e financeiros, bem como treinamento de pessoal em órgãos de controle fronteiriço. Essa dinâmica regional de coordenação do gerenciamento de fronteiras pode ser relevante, posto que a gestão de fronteiras se mostra como uma dimensão fundamental para criação de espaços integrados de circulação, trazendo implicações para a mobilidade de pessoas, em virtude dos processos de abertura e fechamento seletivo que essas fronteiras regionais ensejam para facilitar os deslocamentos intrarregionais.

Ademais, a consolidação de uma cidadania regional demanda a harmonização legislativa entre os membros do bloco, sobretudo no que se refere à adaptação dos estatutos do estrangeiro ou leis nacionais de migração, para estabelecer um tratamento jurídico equilibrado em relação aos cidadãos regionais e um tratamento jurídico harmonizado em relação aos nacionais de países terceiros, ante a pluralidade normativa de leis migratórias, com vistas a formar uma política regional e um espaço integrado.

A gestão de fronteiras e a livre circulação de pessoas, por seu turno, também trazem impactos para consolidação desse espaço integrado no MERCOSUL. Isso porque a liberdade de circulação de pessoas pode funcionar como um relevante mecanismo de consolidação dessas áreas ou espaços comuns de integração, na medida em que pode propiciar a desburocratização interna dos controles de fronteiras dos Estados-membros; pode incentivar a cooperação jurídica, técnica e operacional em matéria civil, penal e policial no interior do espaço regional; promover uma gestão integrada das fronteiras externas; e fomentar uma identidade regional, sem perder a referência nacional. Ou seja, a liberdade de circulação conduz à harmonização de um conjunto de regras e procedimentos a ser aplicado no espaço de integração, estabelecendo um tratamento jurídico próprio ao cidadão beneficiário desta liberdade e podendo condicionar a adoção de políticas comuns relativas às pessoas que não são beneficiárias da livre circulação, mas que buscam adentrar ao espaço regional.

No âmbito do MERCOSUL, em específico, não se fala ainda em um espaço comum de livre circulação de pessoas, nos moldes adotados no ELSJ, por exemplo, senão em uma área de livre residência (MOURA, 2015, p. 640). Isso ocorre em razão de o modelo mercosulino ser fortemente pautado na bilateralidade e na reciprocidade entre os signatários, muito embora o acervo normativo sobre circulação de pessoas e controle integrado de fronteiras tenha constituído um passo rumo à conclusão das etapas do mercado comum. Para consolidar esse espaço comum, porém, seria necessário garantir plenamente a livre circulação de pessoas, com efetiva desburocratização de fronteiras, fator fundamental para a integração econômica e para a dimensão social do bloco, contribuindo, em última instância, para a integração mais horizontal e para consolidação de um espaço comum sul-americano, se este for o real desejo do bloco.

Consoante apontam LAUREANO e RENTO (2013, p. 145), a criação de um espaço de livre circulação de pessoas enseja desafios no nível de confiança entre os Estados participantes, na medida em que cada um deles deve ser capaz de controlar eficazmente suas fronteiras e de aplicar as medidas propostas pelo bloco. Também

enseja desafios no nível de nacionalismos desses mesmos Estados, manifestados sob a forma de questões de fronteiras, bem como no nível de estabilidade política observada entre os países envolvidos no projeto de integração. Outrossim, abarca a capacidade econômica do Estado-membro para implementar as medidas, sobretudo no que diz respeito ao monitoramento e compartilhamento de informações, que repercute no nível de entendimento alcançado no âmbito financeiro, assim como nas peculiaridades do espaço comum, mormente em termos de estabilidade ou instabilidade política, e existência ou inexistência de pressão migratória externa.

Por conseguinte, considerando a livre circulação de pessoas como uma forma de acelerar a construção de espaços comuns, tem-se que uma das perspectivas de avançar no processo de integração mercosulino, caso seja esse o anseio da população dos países do bloco e dos governos, conforme indicam as normativas oficiais analisadas, é garantindo o pleno direito à liberdade de circulação de pessoas, com a desburocratização das fronteiras internas em relação a esses controles, com o incentivo à cooperação judiciária e policial, e com a gestão adequada de fronteiras externas. Caso o bloco dê esse passo adiante na integração, o controle integrado de fronteiras externas passaria a ser um ponto ainda mais relevante de normatização, pois a passagem da fronteira externa representaria a entrada no espaço regional, o que coloca como perspectiva o controle integrado de fronteiras externas através do aperfeiçoamento dos acordos existentes, sem necessariamente reproduzir a experiência europeia.

Nesse sentido, mostra-se necessário pensar em cooperação técnica e operacional na gestão das fronteiras, como se tem tentado desenvolver com os acordos de Recife, tanto internas, quanto externas, no intuito de gerenciá-las de forma eficaz, aliada a uma maior harmonização normativa em relação aos direitos de mobilidade de nacionais de países extra bloco. Ademais, a consolidação da livre circulação de pessoas traz debates acerca da consolidação de uma cidadania mercosulina, de modo a conferir esse direito com base na eventual cidadania regional, tendo em vista que todas essas problemáticas permeiam a gestão de fronteiras e a mobilidade humana em blocos regionais.

Em síntese, no que tange às perspectivas de integração para o bloco, há que se pensar nos desafios jurídicos de harmonização das legislações pátrias, relativas à entrada, saída e permanência de estrangeiros, bem como aprofundar, de forma consciente, progressiva e viável, a cooperação entre os países signatários em matéria judiciária e fronteiriça. Além disso, MOURA (2015, p. 642) aponta como obstáculo à concretização da livre circulação “a facilidade com que se adotam tais Decisões, a

burocracia e a lentidão dos Paramentos nacionais na sua incorporação, assim como o excesso de poder decisório nas mãos dos Estados”, que se relaciona com a intergovernabilidade adotada no âmbito do próprio processo de integração mercosulino.

Para LUNARDI (2016, p. 144), a crítica que se faz ao MERCOSUL, na seara de circulação de pessoas, é que foi verificada certa distância entre os discursos objetivos delineados e o que foi efetivamente implementado. Apesar da mudança no discurso do bloco, a partir de 2002, apresentando um maior alinhamento com a proteção dos direitos humanos dos imigrantes, o mesmo não se traduziu necessariamente em ações práticas. Para além do óbice discursivo, a autora entende que a política migratória é prejudicada por um modelo institucional que engessa as decisões, aliado à ausência de uma supranacionalidade, que promoveria a implementação de políticas com maior efetividade. No caso das normativas migratórias, a insuficiência institucional do bloco debilitaria o processo de integração regional, uma vez que a norma acordada se encontra submetida à legislação nacional, mediante os procedimentos internos, pela via administrativa ou legislativa, conforme o caso, de modo que a gestão das migrações intrarregionais, e também internacionais, encontraria obstáculo na política dos Estados.

Cada Estado mercosulino ainda detém total poder sob o controle das fronteiras, a seleção das pessoas a adentrar o território, assim como aqueles que poderão pleitear a cidadania. Tendo em vista que a política migratória do MERCOSUL não se manifestou sobre as questões relativas aos cidadãos de terceiros países, cabe a submissão à ótica exclusiva de cada Estado em relação a esses imigrantes extrarregionais (AMARAL; SILVA, 2013), o que afeta o regime fronteiriço de passagem desses cidadãos de países terceiros, ante a inexistência de um código regional de fronteiras que esclareça, com precisão, os direitos de mobilidade dessas pessoas nas fronteiras regionais.

No entanto, mesmo neste ponto, é preciso mencionar que parece ter havido alguns avanços normativos nos países do bloco. Argentina, com a Lei n. 25.871, de 2004 e Uruguai, com a Lei n. 18.250/2008, atualizaram suas antigas leis migratórias, conferindo maiores direitos a seus imigrantes e permitindo a integração sociocultural dos estrangeiros à comunidade (CULPI, 2017, p. 134). Inclusive, a Argentina, com a sua lei nacional de imigração de 2004, trouxe um novo texto, em oposição à lei militar anterior naquele país, concedendo direitos aos estrangeiros residentes, garantindo acesso a serviços sociais, igualdade de tratamento, o direito à reunificação familiar, além de citar, pela primeira vez, um processo de integração regional, conferindo aos cidadãos nacionais dos países membros um tratamento jurídico prioritário (CULPI, 2018, p. 10).

No caso do Paraguai, a legislação migratória, vigente desde 1996, Lei n. 978, denominada “Lei Geral de Migrações” se concentrou em mecanismos de incentivo à entrada de “estrangeiros úteis”, com ausência de preocupação com a emigração, que é “uma constante na dinâmica migratória do país ao longo dos anos” (CULPI, 2017, p. 212). Os princípios fundamentais que guiam as leis migratórias baseiam-se na ideia da migração como promotora de uma corrente populacional e de força de trabalho necessária para o país. Apesar disso, tramita anteprojeto para nova lei de migrações no sentido de adequar uma migração baseada em direitos. Além disso, o país internalizou, em 2009, os acordos de migração e residência, o que demonstra preocupação em adequar-se às disposições regionais.

Do mesmo modo, no Brasil, a aprovação da nova Lei de Migração n. 13.445/17, estabeleceu um marco regulatório fundado no paradigma de valorização de uma ótica humanista e desburocratizante, buscando viabilizar a conquista da cidadania pelos migrantes que se integram de forma produtiva à vida do país, de modo que a mudança discursiva e paradigmática em direção à prevalência do sujeito migrante, em oposição ao diploma anterior, fundado na segurança nacional, representa uma das principais inovações da lei (VARELLA *et al.*, 2017).

Não obstante os vetos e as dificuldades de ruptura da tradição jurídica interna, que têm marcado as questões migratórias no país, como o controle da regularidade nos postos de entrada, o protagonismo conferido e mantido pela lei à Polícia Federal, aliado ao temor de a lei quedar-se apenas no plano discursivo, houve alguns avanços em termos de adaptação regional. No que tange à normatização especificamente destinada à livre circulação de pessoas no espaço regional, a Lei de Migração, em seu art. 3º, inciso XIV, reconhece que a política migratória brasileira rege-se pelo “fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas”, o que está em consonância com o Plano de Ação do MERCOSUL, e coloca a livre circulação de pessoas como princípio de ação a ser seguido, tanto na orientação da conduta das autoridades migratórias, quanto na formulação de políticas públicas.

Ademais, o inciso XVI do art. 3º também coloca como diretriz da política migratória nacional a “integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço”, o que está em consonância com a atuação do MERCOSUL em relação às normativas regionais dos Acordos de Recife. Além disso, o art. 111

expressamente dispõe que a lei “não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por tratados vigentes no Brasil e que sejam mais benéficos ao migrante e ao visitante, em particular os tratados firmados no âmbito do MERCOSUL”. Desse dispositivo, depreende-se que não se revogam as disposições regionais assumidas, privilegiando-se o critério da norma mais benéfica ao imigrante em caso de eventual conflito de leis.

Dessa forma, a evolução normativa na região pode indicar certa vocação à harmonização normativa, sobretudo em relação ao fluxo de pessoas que cruzam as fronteiras do bloco provenientes de países terceiros. Ou, ao menos, uma possibilidade de avançar em instrumentos principiológicos regionais, que possivelmente disciplinem ações gerais comuns adotadas nos domínios da migração extra bloco.

Outro fator que desafia o bloco em matéria de mobilidade humana são as distintas concepções adotadas por cada Estado Parte na interpretação do Direito Internacional. Enquanto Argentina e Paraguai possuem um sistema de maior abertura supralegal, a partir do qual a norma internacional está hierarquicamente acima da lei nacional, quando respeitados os princípios constitucionais, Brasil e Uruguai adotam o sistema de legalidade nas relações entre direito nacional e internacional, para o qual as normas internacionais não têm um status diferenciado (KEGEL; AMAL, 2009), a exceção dos tratados de direitos humanos, dependendo de procedimentos internos de incorporação. Como consequência, boa parte dos acordos firmados no bloco mercosulino a respeito da migração não entraram em vigor, como os acordos de regularização migratória de 2002, por exemplo, por falta de depósito do instrumento de internalização, ao passo que os acordos futuros podem enfrentar desafios semelhantes, gerando insegurança jurídica.

Por outro lado, as normas regionais mais relevantes sobre a matéria já estão em vigor, como o Acordo de Residência. A título de ilustração, veja-se que este acordo foi internalizado por Argentina (Lei 25.092/2004); Brasil (Decreto Legislativo 210/2004); Paraguai (Lei 3.565/2008) e Uruguai (Lei 17.927/2005), bem como pelos demais Estados Associados ao bloco, o que demonstra certo esforço de adaptação normativa regional, restando pendente apenas para a Venezuela.

Inclusive, em relação à Venezuela, suspensão do bloco, e portanto, não beneficiária das normativas relativas à circulação de pessoas, tem-se um desafio adicional para o bloco. Aquele país atravessa instabilidades políticas e econômicas que incrementam a mobilidade populacional intrarregional, desafiando a gestão migratória e fronteiriça nos demais países da região, que se torna ainda mais complexa diante das tradições de cooperação com o MERCOSUL e dos compromissos humanitários recíprocos

assumidos pelos demais Estados. Tal fato enseja a necessidade de se recorrer aos procedimentos migratórios internos de cada Estado Parte, ante as lacunas provenientes da suspensão do país do bloco, que poderia inviabilizar o recurso às normativas regionais. No Brasil, como explicam SOUZA e SILVEIRA (2018, p. 118), a alternativa jurídica era a concessão de residência temporária, autorizada pela via de resoluções normativas, em substituição aos Acordos de Residência. Após a nova lei de migração nacional, a alternativa restou na concessão de visto temporário humanitário para aqueles que sofrem violação de direitos, mas não se enquadram na categoria de refugiado.

Em relação aos impactos do controle de fronteiras para a circulação de pessoas, por sua vez, reforça-se que a gestão regional de fronteiras pode contribuir para estabelecer uma dinâmica de controle fronteiraço que facilita os direitos de mobilidade para aqueles que potencialmente se beneficiam deste direito, como os cidadãos do bloco, por exemplo, enquanto garantem uma abordagem, na medida do possível, uniforme, ou ao menos harmônica, em relação aos direitos de mobilidade de nacionais de países terceiros. Essa passagem fronteiraça facilitada pode ser viabilizada por meio de acordos de isenção de vistos, harmonização dos documentos de viagens, adoção de características comuns aos passaportes, facilitação dos direitos de residência, dentre outras normativas que já são delineadas no MERCOSUL.

Pelo exposto, pode-se perceber que o sistema regional de gestão de fronteiras impacta a condição jurídica dos cidadãos do bloco e dos estrangeiros em face dos direitos de mobilidade. Nesse sentido, as medidas adotadas na primeira fase da integração mercosulina consistiam em um modelo de gestão de fronteiras que atendia a uma mobilidade pautada na qualificação técnica e voltada para os aspectos laborais da circulação de pessoas. As iniciativas para a liberdade de circulação estavam associadas ao trabalhador como fator de produção do mercado comum, orientada para a harmonização de procedimentos técnicos. A partir dos anos 2000, o processo de integração experimenta uma guinada na ideia de circulação de pessoas, com o controle de fronteiras destinado a instrumentalizar, ainda que parcialmente, este direito para os cidadãos do bloco, adotando-se medidas mais concretas para implementar um espaço integrado, embora ainda não plenamente consolidado diante dos desafios apresentados.

Neste ponto, destaca-se que, apesar de eventuais pontos de aproximação com o modelo europeu e das possíveis inspirações naquele bloco, como os fundamentos da integração regional, as preocupações com a livre circulação enquanto direito de cidadania, preocupações com controle de fronteiras e tratamento jurídico favorecido aos

nacionais do bloco, a experiência mercosulina constituiu um modelo próprio, com dinâmica normativa e institucional particular, e não de mero mimetismo. Dessa forma, não se trata de simplesmente transpor o modelo europeu do ELSJ para a realidade mercosulina a fim de solucionar os desafios dessa região, até porque há diferenças substanciais entre as duas experiências analisadas e, como já observado no capítulo quarto, aquele modelo europeu não está isento de críticas, muito pelo contrário. Tampouco se trata de forçar a implementação da supranacionalidade e do método comunitário no bloco mercosulino, se esse não for o desejo dos países da região.

O que se coloca é a necessidade de pensar nos desafios jurídicos próprios da realidade mercosulina, levando em conta suas peculiaridades e contradições, diante da intergovernabilidade prevalecente no bloco, aprendendo com as demais experiências integrativas, incorporando, adaptando ou rejeitando aquilo que lhe couber, no intuito de se consolidar o direito de livre circulação de pessoas como corolário do mercado comum, possivelmente pautado na cidadania regional, e garantir o controle integrado de fronteiras de forma harmônica, segura e humanitária. Para tanto, pode-se, inclusive, aproveitar as normativas vigentes, cujas disposições, muitas vezes, superam outras experiências regionais em garantias de direitos aos sujeitos em mobilidade no país de destino, por exemplo, podendo, esta sim, servir de modelo.

Mas, sobretudo, o bloco precisa enfrentar as críticas e desafios apresentados, para que os avanços normativos sejam aprofundados e, principalmente, efetivados, não restando apenas no plano discursivo e teórico, mas que se revertam em efetiva tutela da mobilidade humana na região. Desafios esses que passam pelo tratamento jurídico favorecido aos cidadãos do bloco, pela harmonização dos direitos de mobilidade de nacionais de países terceiros, cujo tratamento ainda é difuso em cada lei nacional de migração, e principalmente, pela efetiva incorporação das normativas regionais.

Dessa forma, lançam-se como perspectivas para o bloco o enfrentamento dos desafios para implementação do direito de livre circulação como uma prerrogativa da cidadania regional, instrumentalizada por uma gestão eficiente, harmônica, integrada e humanitária das fronteiras regionais, a partir da ampliação das áreas de controle integrado. Tem-se, ainda, como perspectiva a garantia do tratamento jurídico adequado aos cidadãos do bloco na passagem de fronteiras, ante as normativas em vigor, buscando promover a harmonização dos direitos de mobilidade de nacionais de países terceiros e a efetiva implementação das disposições regionais, cujo aprofundamento do bloco depende da condução do processo pelos próximos governos nacionais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou oferecer uma contribuição às discussões acadêmicas a respeito do disciplinamento normativo das fronteiras em processos de integração regional, levando em consideração, especificamente, os impactos da gestão fronteiriça para o fenômeno da mobilidade humana. Sob a ótica teórica do Direito Comunitário e do Direito da Integração Regional, em cotejo com os fundamentos da Teoria Econômica da Integração Regional e do Direito Internacional Privado, o estudo intentou revisar a produção normativa relativa ao controle de fronteiras regionais e à circulação de pessoas no bloco europeu e mercosulino, a fim de refletir acerca do disciplinamento dessas temáticas em um modelo de integração comunitário, pautado pela supranacionalidade, em contraposição a um modelo intergovernamental.

A partir dos estudos propostos, foi possível perceber que os blocos de integração intensificaram as interações transfronteiriças, sobretudo naqueles projetos que optaram por conformar um mercado comum, com a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. Em consequência, a dinâmica de controle fronteiriço e migratório, como uma competência clássica da soberania estatal, restou impactada. Os processos de integração condicionaram a emergência de esferas normativas próprias, em que aspectos soberanos tradicionais, como a gestão de fronteiras e o controle de entrada e permanência de não nacionais, também passaram a ser objetos de disciplinamento normativo regional.

Em um contexto de sociedade globalizada, composta por um mosaico de experiências regionais de integração, marcada pela intensificação das trocas econômicas, pela revolução dos meios de comunicação, de transporte e de informação, e pelo incremento da mobilidade humana, seja para fins laborais, acadêmicos, de turismo, prestação de serviços, ou mesmo nos casos de mobilidade humana forçada, o disciplinamento normativo dos limites fronteiriços torna-se ainda mais desafiador para os Estados. Sobre esses espaços, incidem disposições nacionais e regionais, que precisam equilibrar as competências nacionais de controle, com os propósitos do bloco regional de que o país participa, cujas normativas regionais, direta ou indiretamente, influenciam as formas tradicionais de controle fronteiriço.

Pode-se observar que as fronteiras envolvem múltiplas dimensões e concepções. São espaços estratégicos para manutenção da segurança nacional e da integridade territorial. Ao mesmo tempo, são áreas relevantes para gerenciar o intercâmbio comercial, aduaneiro, alfandegário, e para fomentar a cooperação e a integração regional. Concomitantemente, são espaços de transição para o controle migratório, para

definição da política de circulação de pessoas e para gestão dos direitos das populações fronteiriças, enquanto precisam ser geridas de maneira humanitária, em face do fluxo de refugiados e dos compromissos regionais e internacionais assumidos pelas nações. Essa pluralidade de funções conduz a uma pluralidade de concepções, que fazem com que as fronteiras sejam vistas ora como linhas de separação e de individualização de territórios e de povos; ora como espaços de integração, pressionando por uma abertura seletiva, como um filtro semipermeável ao fluxo de bens e de pessoas; ou mesmo como espaços de interação multinível, com influência nacional, regional e global.

Neste contexto de globalização, comércio multilateral, de intensa mobilidade humana e de proliferação de blocos de integração, que redefiniram territorialidades em busca da formação de espaços regionais integrados, as fronteiras passaram a condicionar processos de dualidade normativa, em que se busca favorecer o fluxo intrarregional, principalmente nos blocos que conformam o mercado comum, enquanto se controla o fluxo extra bloco. Paralelamente, a intensa mobilidade territorial humana, aliada às práticas securitizadoras adotadas por algumas experiências regionais, acabam por desafiar a gestão de fronteiras, tornando esses espaços suscetíveis a tentativas de recrudescimento fronteiriço em alguns blocos regionais, enquanto os países precisam lidar com os intensos deslocamentos de pessoas em escala global e também regional.

No contexto de integração regional, foi possível perceber que o disciplinamento normativo das fronteiras, por um lado, enseja uma pressão pela liberalização dos controles fronteiriços intrarregionais, para favorecer a circulação dos fatores de produção e daquelas pessoas autorizadas a circular no espaço regional, como corolário do mercado comum ou como um direito de cidadania regional dos nacionais dos países do bloco. Por outro lado, constatarem-se tentativas de gerir de maneira integrada, segura e efetiva os fluxos extrarregionais, sobretudo no modelo comunitário da UE.

Para garantir essa gestão regional de fronteiras, os blocos de integração se utilizam de estratégias normativas próprias, como o controle integrado de fronteiras ou a criação de agências supranacionais, a depender do modelo de integração analisado e do nível de institucionalidade do bloco, que pode formar um sistema regional de gestão integrada das fronteiras externas, como ocorre na UE, ou manter esses controles a cargo de cada Estado Parte, optando por normativas de cooperação e coordenação específicas nas áreas de fronteiras, como ocorre no MERCOSUL.

A partir da pesquisa realizada, pode-se concluir que a gestão de fronteiras afeta a condição jurídica dos cidadãos do bloco e dos estrangeiros não regionais no âmbito do

espaço integrado, em seus direitos de mobilidade, quais sejam, entrada, saída, circulação e permanência no espaço comum. Isso porque os processos de integração podem condicionar a criação de uma categoria especial de estrangeiro, quais sejam, os nacionais dos países do bloco, que passam a ser considerados cidadãos do bloco, nas experiências integrativas que adotaram o conceito de cidadania regional. Esses cidadãos possuem privilégios de mobilidade, ou seja, um tratamento jurídico favorecido se comparados aos nacionais de países terceiros, a partir da adoção de acordos de isenção de visto para os deslocamentos intrarregionais, de concessão de direitos de circulação e residência de forma facilitada, de harmonização de documentos de viagens, dentre outras normativas que conformam um espaço comum de mobilidade de pessoas, cujo tratamento jurídico especial se verifica na UE, e também no MERCOSUL.

A dinâmica de controle fronteiro tende a acompanhar a gestão da circulação de pessoas no contexto regional, ora para favorecer os deslocamentos intrarregionais, ora para enrijecer os controles em relação aos nacionais de países terceiros, a depender dos interesses do bloco, seja pela adoção de política migratória comum, como ocorre na UE, seja através do controle a cargo de cada Estado Parte, como ocorre no MERCOSUL, que aposta mais na harmonização, em vez da unificação de políticas.

Inclusive, em relação à mobilidade territorial humana, nota-se que a UE adotou um modelo regional que pauta a liberdade de circulação de pessoas e de residência como um direito de cidadania da UE, da qual se beneficia automaticamente os nacionais dos Estados-membros. Ademais, a UE, buscou consolidar um espaço comum sem fronteiras interiores, em que se garanta internamente a livre circulação de pessoas, com gestão integrada de fronteiras externas, a cargo da FRONTEX, e com intensa cooperação judiciária em matéria civil, penal e policial entre os membros.

Frise-se que, no âmbito do espaço Schengen, a UE optou pela abolição de postos de controle nas fronteiras internas, com a adoção de um Código de Fronteiras Comunitário, que estabelece os direitos de passagem fronteiriça e uniformiza os procedimentos de controle, beneficiando potencialmente tanto europeus, quanto não europeus, com a diferença de que estes últimos podem se sujeitar a controles mais pormenorizados nas fronteiras externas, ou mesmo à obtenção de um visto prévio, a depender do país de sua nacionalidade, além de compilar os direitos de circulação e residência dos nacionais do bloco em diretiva única. Em relação aos nacionais de países terceiros, o bloco europeu buscou consolidar uma política migratória comum, como uma competência partilhada entre UE e Estados-membros. Adotou-se um conjunto de

normativas comunitárias que afetam os migrantes extracomunitários, como diretivas para atração de mão de obra qualificada e procedimentos comuns para a imigração irregular, sem retirar completamente as competências de controle dos Estados-membros, que continuam responsáveis pelo volume de admissão de imigrantes e pelas medidas de integração desse migrante à sociedade, por exemplo. Esse modelo comunitário contribuiu para formar uma gestão regional da migração, em que incidem disposições regionais ainda pautadas na dualidade de tratamento dos sujeitos em mobilidade a depender do *status* migratório, que acompanha a dualidade normativa das fronteiras do bloco.

No caso do MERCOSUL, a gestão regional da mobilidade territorial humana está em evolução. Ainda se busca consolidar o direito à livre circulação de pessoas no bloco, muito embora tenha havido avanços na regulamentação do tema. Foram adotadas normativas regionais que visam a facilitar a circulação dos nacionais do bloco, como a harmonização de documentos de viagem, a facilitação do direito de residência, a adoção de áreas de controle integrado de fronteiras, a facilitação do reconhecimento de diplomas e qualificações profissionais e técnicas, o acesso ao sistema previdenciário e ao mercado laboral em condições de maior igualdade, políticas de regularização migratória, dentre outros. Sobretudo, a partir dos anos 2000, com os acordos de residência, e com o projeto de criação da cidadania mercosulina, o bloco buscou conceber o fenômeno da mobilidade humana com direitos, ou seja, ao cruzar as fronteiras, os cidadãos do bloco não perderiam seus direitos de cidadania.

No âmbito mercosulino, para os nacionais dos países do bloco, buscou-se garantir, em certa medida, tratamento jurídico favorecido em relação à passagem fronteiriça, residência, turismo, trabalho, estudo e integração nas faixas de fronteiras, a partir da adoção de normativas que facilitam o cotidiano da mobilidade transfronteiriça, muito embora a circulação não seja livre, já que não foram abolidos os postos internos de fronteiras, como ocorreu na UE. Dado o modelo intergovernamental que prevalece e a existência de déficit regional sobre o tema, o bloco ainda reluta para consolidar uma gestão regional da migração externa e das fronteiras exteriores, posto que os direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros ainda dependem, em larga medida, das disposições do direito interno e das leis de migração de cada Estado Parte, não havendo substancial produção normativa regional sobre a mobilidade dos cidadãos extra bloco.

Em relação ao modelo de gestão de fronteiras e de circulação de pessoas adotados na UE, é possível notar, com maior nitidez, a dualidade de fronteiras dos processos de integração, que tendem a se abrir aos cidadãos regionais e às pessoas beneficiárias do

direito de livre circulação, ao passo em que se enrijecem para o fluxo migratório extrarregional, sobretudo daquele em situação irregular. Nesse sentido, a UE parece adotar um sistema de gestão integrada de fronteiras externas, tendo em vista a desmobilização de fronteiras internas, transferindo os pontos de controle para os limites exteriores ao bloco, havendo uma necessidade de gestão harmônica, integrada e segura dessas fronteiras externas comuns, a fim de garantir, internamente, a integridade do ELSJ e a manutenção do espaço de livre circulação.

Como consequência, a UE optou por um modelo de controle pautado por agência supranacional, protagonizado pela FRONTEX, que é responsável por coordenar os controles. A agência atua sob base técnica e de inteligência institucional, com análise de riscos e ameaças, técnicas compartilhadas de monitoramento e vigilância, realização de operações conjuntas com os Estados-membros, parceria com Estados terceiros de origem e trânsito do fluxo migratório, treinamento conjunto das guardas nacionais de fronteiras, organização de operação conjunta de regresso, e atuação nos Estados-membros que não sejam capazes de controlar eficazmente a pressão do fluxo de pessoas nas suas fronteiras externas. Apesar de não eliminar as competências nacionais de controle, a FRONTEX serve a um modelo comunitário, tendo sido alargada após a crise migratória de 2015, assumindo certo protagonismo na gestão fronteiriça e migratória e garantindo a implementação da gestão integrada das fronteiras externas na UE.

O sistema europeu de gestão de fronteiras, em geral, e a FRONTEX, em particular, parecem servir a uma política de imigração ainda em larga medida defensiva e seletiva, focada na securitização de fronteiras, na contenção da imigração irregular e das máfias de atravessadores, na organização de operações de regresso de indocumentados, no intenso monitoramento e vigilância fronteiriça e na utilização de bases de dados comunitárias para registrar entradas e saídas de pessoas, além de detectar potenciais ameaças ao espaço comum, em detrimento de uma política de efetiva integração e regularização migratória. Não obstante, nos últimos anos, a UE e a FRONTEX estiveram atentas a algumas críticas que sofreram em suas atuações, inserindo competências de busca e salvamento no mar e adoção de sistema de recepção de queixas na agência, em caso de violação de direitos nas operações por ela realizadas, embora sem romper definitivamente com a lógica securitizadora.

Em todo caso, os principais desafios normativos identificados no modelo europeu relacionam-se à gestão integrada, segura e humanitária das fronteiras externas, diante do considerável fluxo de pessoas que pressiona o bloco, buscando-se garantir o devido

processo legal no gerenciamento dos fluxos mistos que chegam ao continente, a partir do acesso ao sistema de proteção humanitária ou do acesso a políticas de regularização migratória, a depender do caso, bem como a partir da cooperação com países terceiros, de origem e trânsito, e da solidariedade jurídica entre os próprios membros da UE, assumida no direito europeu originário. Ademais, o bloco precisa equilibrar as competências de controle comunitário, com a atuação dos Estados-membros nas fronteiras, por meio da FRONTEX, em que as dimensões de segurança e justiça sejam equilibradas com as liberdades do ELSJ, e não simplesmente sobrepostas a estas.

Concomitante, a reintrodução de controle interno de fronteiras no espaço Schengen, apesar de autorizada pelo direito europeu, é analisada de forma a não se tornar a exceção em regra, o que poderia prejudicar a efetivação da liberdade de circulação de pessoas, enquanto importante conquista do direito europeu, em geral, e da cidadania da UE, em particular. Por fim, o disciplinamento regional da mobilidade humana, pautado na dualidade de tratamento jurídico entre europeus e não europeus, e entre os cidadãos extracomunitários, a depender da situação migratória e de eventuais vínculos com os cidadãos europeus, precisa ser equilibrado com as competências dos Estados-membros, contando com a participação dos cidadãos do bloco, em vista de alcançar uma convergência capaz de manter o bom funcionamento do ELSJ, a fim de encontrar soluções comunitárias para os problemas comuns, ancoradas nos princípios normativos do direito europeu e nas tradições de integração do bloco, sobretudo em um contexto de BREXIT, que tende a desafiar o funcionamento das instâncias regionais.

No que tange ao modelo mercosulino, pode-se concluir que, diferentemente do modelo europeu, marcado pela supranacionalidade e pela ação da FRONTEX, que garante uma atuação mais incisiva das instâncias regionais sobre o direito interno, embora sem retirar completamente todas as competências soberanas nacionais, o MERCOSUL optou por um modelo fortemente intergovernamental, marcado pela cooperação entre os Estados Partes. No bloco mercosulino, não se fala, ainda, em um espaço comum de abolição de fronteiras internas, de adoção de um código comunitário de fronteiras, de agências supranacionais, nem mesmo de uma completa livre circulação de pessoas ou de gestão comum de fronteiras externas, tampouco de uma política comum de imigração extrarregional.

O bloco mercosulino optou por um sistema de controle integrado de fronteiras entre os Estados Partes, em que se adotam procedimentos de controles harmônicos e simultâneos entre os países do bloco, para fins aduaneiros, sanitários e migratórios.

Optou-se, portanto, pela coordenação de procedimentos operativos e administrativos nas fronteiras internas, desburocratizando controles para os cidadãos do bloco em mobilidade intrarregional, isto é, como uma alternativa à supressão completa de tais controles, tendo em vista o modelo intergovernamental e o apego às soberanias nacionais existente na região. O modelo de controle de fronteiras ainda está em intensa dependência da atuação soberana de cada Estado Parte com seus órgãos nacionais, havendo apenas compromissos de cooperação em pontos específicos e determinados de controle integrado de fronteira com os demais países. Em consequência, a dualidade de fronteiras é mais sutil, pois, apesar de haver uma facilitação da passagem fronteiriça para os cidadãos do bloco nos deslocamentos intrarregionais, há certo déficit de gestão comum das fronteiras externas, e mesmo dos direitos de mobilidade das migrações extrarregionais. Além disso, o bloco não coloca como objetivo expresso o incisivo combate ou contenção da imigração irregular ou o reforço de fronteiras, por exemplo.

Em relação à circulação de pessoas no MERCOSUL, tem-se como resultado uma evolução normativa que se pauta pela harmonização de documentos de viagem, facilitação de residência, de estudo e trabalho, isenção de vistos, e até plano de ação para adoção de cidadania mercosulina que tem como prioridade a implementação da política de livre circulação de pessoas na região. Em relação aos nacionais de países terceiros, há certa pluralidade normativa, posto que cada Estado Parte confere os direitos de mobilidade com base na legislação nacional, formando um sistema que também distingue mercosulinos e não mercosulinos quanto aos direitos de circulação e residência no espaço regional, já que os mercosulinos tendem a ter a passagem fronteiriça e os direitos de circulação e residência facilitados, enquanto os demais estão sujeitos a procedimentos de controle fortemente atrelados a cada Estado Parte.

Dentre os desafios normativos e as perspectivas de integração para o MERCOSUL, têm-se como resultados a predominância do modelo intergovernamental, que afeta substancialmente o arcabouço normativo regional de controle de fronteiras e de circulação de pessoas. Isso porque as normativas estão sujeitas a procedimentos de incorporação nos ordenamentos, o que enseja esforços adicionais de adaptação normativa nacional aos preceitos regionais para garantir um tratamento, de fato, favorecido para os cidadãos do bloco, ao passo que garanta a harmonização normativa dos direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros, enquanto se consolida uma gestão harmônica, integrada e humanitária das fronteiras, a fim de se conformar um espaço efetivamente integrado também no MERCOSUL.

Como perspectivas para o bloco, lança-se o enfrentamento dos desafios para implementação do direito de livre circulação como uma prerrogativa da cidadania regional, instrumentalizado por uma gestão adequada das fronteiras do bloco, a partir da ampliação das áreas de controle integrado. Paralelamente, tem-se a necessidade de efetivar os paradigmas de migração com direitos, garantindo o tratamento jurídico adequado aos cidadãos do bloco, promovendo a harmonização dos direitos dos nacionais de países terceiros, e assumindo compromisso com a agenda social e econômica do bloco a depender da condução do processo pelos governos nacionais.

À guisa de conclusão, nos processos de integração, observou-se uma dinâmica particular de fronteiras, que se abrem para garantir a livre circulação de pessoas, enquanto se buscam harmonizar os procedimentos de controle, podendo ser reforçada externamente, a depender dos interesses do bloco de integração. Enquanto na UE optou-se por um modelo de integração por agência, objetivando facilitar a gestão das fronteiras a nível regional, mas também como forma de reforçar a contenção da imigração irregular; no MERCOSUL, optou-se por um modelo de gestão de fronteiras, ainda em evolução, pautado pela intergovernabilidade, cooperação e por normativas que tentam harmonizar os procedimentos de controle e os documentos de viagem. Por conseguinte, nota-se que a gestão de fronteiras afeta a condição jurídica do estrangeiro e dos cidadãos do bloco, no que tange aos seus direitos de mobilidade exercidos nos espaços regionais, precisando equilibrar a soberania nacional com os interesses dos blocos, que lidam com a eficácia das normas supranacionais e das regras regionais em vista da conformação do espaço integrado.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 2006.

ACOSTA, Diego. Free Movement in South America: The Emergence of an Alternative Model? *Migration Policy Institute*, 2016. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

_____. Global Migration Law and Regional Free Movement: compliance and adjudication – the case of South America. *Symposium on Framing Global Migration Law*, 2017, pp. 159-164. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law>>. Acesso em: 13 out. 2018.

ACOSTA, Diego; GEDDES, Andrew. Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and Mercosur. *European Journal of Migration and Law*, v. 16, 2014, pp. 19-44. Disponível em: <https://brill.com/abstract/journals/emil/16/1/article-p19_2.xml>. Acesso em: 09 nov. 2018.

AGUILAR, Sérgio. Segurança na América Latina: cenários e perspectivas. *Monções*, Dourados, v. 2, n. 3, jan./jun., 2013. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2529>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

AGUIRRE, Orlando; MERA, Gabriela; NEJAMKIS, Lucila. Políticas migratorias e integración regional: la libre circulación y los desafíos a la ciudadanía. In: NOVICK, Susana (Dir.). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos: 2010, pp. 50-72.

ALMEIDA, Ana. Estatuto da cidadania do MERCOSUL e Plano Estratégico de Ação Social: conquistas e desafios pendentes. *XVI Congresso Internacional FoMerco*, Integração Regional em tempos de crise. Salvador, 2017. Disponível em: <http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1505389981_ARQUIVO_EstatutodaCidadaniadoMERCOSULEPlanoEstrategicodeAcaoSocialtexto.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

ALVAREZ, Gabriel. Identidades migrantes, fronteira e cidadania. In: SOARES, M.; MATTOS, I. M.; MARTINS, D. C. (Orgs.). *Região e poder: representações em fluxo*. 1. ed. Goiânia: PUC-Goiás, 2010, p. 65-88.

AMARAL, Nemo; SILVA, Wanise. A imigração na Europa: ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. *Seqüência* (Florianópolis), n. 66, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n66/10.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

AMIGONI, Livio. *The right to mobility: a comparative analysis between the Legal and Movement Info-point Ventimiglia (Italy) and the Migration Office Curicó (Chile)*. Joint European Master in Comparative Local Development. 2017. Disponível em:

<<http://www.meltingpot.org/The-right-to-mobility-a-comparative-analysis-between-the.html#.WvOvTqQvzIU>>. Acesso em: 09 mai. 2018

ARRIGHI, Giovanni. Globalização e macrosociologia histórica. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 20, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100003>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Tradução de Maria Felipa Gonçalves e Maria Elisa Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

BALZACQ, Thierry. A theory of Securitisation: origins, core assumptions, and variants. In: _____ (Ed.). *Securitisation Theory: How Security Problems emerge and dissolve*. Londres: Routledge, 2011.

BARALDI, Camila. A experiência do Mercosul em matéria de migrações. *Pontes*, Genebra, v. 10, n. 10, p. 13-17, dez. 2014. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-experiencia-do-mercossul-em-materia-de-migracoes>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

_____. Cidadania, migrações e integração regional. *3º Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores*, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <<https://educarparaomundo.files.wordpress.com/2011/07/baraldi-abri-2011.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

BARRETO, Michelle. *Direitos Humanos, Políticas Públicas e Migrações. Debates internos no Mercosul*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas. 2018. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/331842>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

BARTELSON, Jens. The concept of sovereignty revisited. *The European Journal of International Law*, Vol. 17 n. 2, p. 463-474, 2006. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ejil/article/17/2/463/2756259/The-Concept-of-Sovereignty-Revisited>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BARZA, Eugênia. Integração regional e direito internacional latino-americano: um estudo segundo o direito internacional. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, v. 2, 2010. Disponível em: <<https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/7/9>>. Acesso em: 29 out. 2018.

_____. Integração regional e direito internacional: um estudo sobre as transformações na ordem dos Estados-membros de uma associação regional de integração econômica. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 6, Jul./Dez – 2005. Disponível em: <www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/289>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BARZA, Eugênia; PEREIRA, Alexandre. Disciplinamento do comércio internacional na América Latina: um estudo sobre a integração regional de acordo com o direito internacional. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 51, pp. 2-18, jul/dez., 2007. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/48/45>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

BASALDUA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.

BASTOS, Carlos Eduardo. Os modelos de integração europeia e do Mercosul: exame das formas de produção e incorporação normativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 36, n. 142, abr./jun, 1999. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/487>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalization: The Human Consequences*. Polity Press, 1998.

BECK, Ulrich. *Que es La globalizacion? Falacias Del Globalismo, Respuestas a La globalizacion*. Barcelona: Paidós, Estado y Sociedad, 1998. Disponível em: <https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1496/mod_resource/content/1/beckulrichqueeslaglobalizacion.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

BERTOZZI, Stefano. Schengen: Achievements and challenges in managing an area encompassing 3.6 million km². *CESp Working Document*, 2008. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/schengenachievements-and-challenges-managing-area-encompassing-36-million-km%C2%B2>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

BETTS, Alexander. *Global migration governance: the emergence of a new debate*. GEG Briefing Paper, 2010.

BIGO, Didier; GUILD, Elspeth. *Controlling Frontiers: free movement into and within Europe*. Library of Congress, 2016.

BIGO, Didier. Immigration Controls and Free Movement in Europe. *International Review of The Red Cross*, v. 91, n. 875, Genebra, 2009. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23987.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

BIGO, Didier *et al.* National Security and Secret Evidence in Legislation and before the Courts: Exploring the Challenges, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, n. 78, CEPS, Brussel, 2015a. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU\(2014\)509991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU(2014)509991_EN.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2018.

_____. The EU- and its counter terrorism policies after the Paris Attacks. *CEPS paper in Liberty and Security in Europe*, n. 84, 2015b. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/eu-and-its-counter-terrorism-policies-after-paris-attacks>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

BIJOS, Leila; OLIVEIRA, João; BARBOSA, Leonardo. Direito do Comércio Internacional: Delimitação, características, autorregulação, harmonização e unificação jurídica e Direito Flexível. *Revista de informação legislativa*, ano 50, n. 197, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p249.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BÔAVIAGEM, Aurélio. Sobre princípios dos contratos internacionais de comércio. *Revista acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, v. 88, n. 2, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/8682>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

BOHLKE, Marcelo. *O processo de integração regional e a autonomia do seu ordenamento jurídico*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. 2002. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/82660>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BOTELHO, Martinho; WINTER, Luís. A liberdade de circulação de fatores econômicos produtivos no MERCOSUL: ainda a questão da livre circulação de trabalhadores. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto, n. 22, 2013. Disponível em: <<http://revistas.unaerp.br/index.php/paradigma/article/view/233>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRAGA, Márcio. Integração Econômica Regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos PROLAM*, USP, v. 1, n. 1, 2002. Disponível em: <www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81745>. Acesso em: 02 jan. 2018.

BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão do modelo econômico do Mercosul. *Revista Século XXI*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/view/1865>>. Acesso em: 29 set. 2018.

BRUYCKER, Philippe. The European Border and Coast Guard: A new Model Built in an old logic. *European Papers: Journal on Law and Integration*, v. 1, n.2, pp. 559-569, 2016. Disponível em: <<http://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/european-border-and-coast-guard-new-model-built-old-logic>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

_____. The European Union: from freedom of movement in the internal market to the abolition of internal borders in the area of freedom, security and justice. In: NITA, Sonia et al. (org.). *Migration, Free Movement and Regional Integration*. UNESCO – UNU-CRIS. 2018. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0026/002606/260669e.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2018.

BUESA, Carlos; CAPUSSO, Walkiria. El laboratorio de fronteras – una propuesta para estudiar experiencias y proyectos en áreas de fronteras. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 12, 2016. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5796616.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security- A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers: Londres, 1998.

CAICHILOLO, Carlos. The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration. *Contexto Internacional*, vol. 39, n. 1, Jan/Apr 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292017000100117>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CAMARGO, Sônia de. O processo de integração regional: fronteiras abertas para os trabalhadores do MERCOSUL. *Contexto internacional*, v. 32, n. 2, Rio de Janeiro, PUCRio, jul./dez. 2010, p. 489-517. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v32n2/v32n2a07.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

CAMPESI, Giuseppe. European Border and Coast Guard (Frontex): Security, Democracy, and Rights at the EU Border. *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, 2018, p. 1-32. Disponível em: <<http://oxfordre.com/criminology/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-354>>. Acesso em: 26 out. 2018.

_____. Frontex, the Euro-Mediterranean border and the paradoxes of humanitarian rhetoric. *South East European Journal of Political Science*, vol II, n. 3, 2014, pp. 126-134, 2013. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2519410>. Acesso em: 15 mar. 2018.

CARAVACA, Afonso; GONZÁLEZ, Jávier. *Derecho Internacional Privado*. Vol. I. 10ª ed. Granada: Comares, 2010.

CARDINALI, Adriana; BARBOSA, Marcelo. Mercosul e perspectivas de um direito comunitário. In: PIOVESAN, Flavia (org.). *Direitos Humanos, globalização econômica, e integração regional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CARDOSO, Bruna; BURLE, Fernanda. MERCOSUL: a dicotomia entre a manutenção das listas de exceções e o sonho da constituição de um mercado comum. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, v. 6, n. 11, 2018, pp. 88-108. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.16890/rstpr.a6.n11.p88>>. Acesso em: 29 set. 2018.

CARNEIRO, Cynthia. Migrações Internacionais e precarização do trabalho: o contexto global, os acordos de residência do Mercosul e os imigrantes sul-americanos no Brasil. *Argument Journal Law*, n. 26, 2017. Disponível em: <seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/749>. Acesso em: 21 mai. 2018.

CARRERA, Sergio. A European Border and Coast Guard: What's in a name? *CESP paper in Liberty and Security in Europe*. n. 88, 2016. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-what%E2%80%99s-name>>. Acesso em: 09 mai. 2018.

_____. The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. *CEPS Working Document 261*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/eu-border-management-strategy-frontex-and-challenges-irregular-immigration-canary>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CARRERA, Sergio; DEN HERTOOG, Leonhard. A European Border and Coast Guard: Fit for purpose? *CESP Commentary: thinking ahead for Europe*, 2016. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-fit-purpose>>. Acesso em: 09 mai. 2018.

CARVALHO, Leonardo. Os processos de integração econômica regional da União Europeia e do MERCOSUL: breve abordagem histórico-evolutiva. *Scientia Iuris*, v.5, 2002. Disponível em: <www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/viewFile/11160/9906>. Acesso em: 17 jul. 2018.

CASTELLO, Iara *et al.* *Práticas de Integração nas Fronteiras: Temas para o Mercosul*. Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1995.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark. *La era de la migración*. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno. Editado por Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Nacional de Migración y Fundación Coloso. México: Porrúa, 2004.

CASTRO, Rodrigo. *Livre circulação de pessoas na América do Sul: ampliando a integração e o desenvolvimento regionais, reduzindo a distância entre os povos*. Dissertação de Mestrado. UFRJ. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/pepi/dissertacoes/PEPI DISSERTACAO_R ODRIGO PEREIRA DE CASTRO.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2017.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CAVIEDES, Alexander. European Immigration and asylum policy. In: ZAHARIADIS, Nikolaos; BUONANNO, Laurie (coord.). *The Routledge Handbook of European Public Policy*. London: Routledge, 2018.

CELLI JÚNIOR, Umberto. Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de (coord). *Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 19-37.

CIERCO, Teresa; SILVA, Jorge. The European Union and the Member States: two different perceptions of border. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, n. 1, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000100203>. Acesso em: 09 jun. 2018.

COLLECTIVE. Critical Approaches to Security in Europe: a networked manifesto. *Security Dialogue*, vol. 37, p. 487-443, 2006. Disponível em: <<http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/4/443>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. *A união aduaneira da União Europeia: proteger as pessoas e facilitar o comércio*. Compreender as políticas da UE. Luxemburgo: União Europeia, 2014. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/file/1348/download_pt?token=thYSEWIa>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. *Estado da União: Preservar e reforçar Schengen para melhorar a segurança e a salvaguarda das liberdades na Europa*. Comissão Europeia – comunicado de imprensa. 2017. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3407_pt.htm>. Acesso em: 19 jul. 2018.

CORRÊA, Isabela. *Um estudo sobre a evolução do MERCOSUL: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico*. Dissertação - Universidade de São Paulo. 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-14062017-123343/pt-br.php>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

CORTES, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastian; PICKLES, John. Changin borders, rethinking sovereignty: towards a righth to migrate. REMHU - *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 47-60, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000100047>. Acesso em: 08 mai. 2018.

COSTA, Marli; REUSCH, Patricia. Migrações internacionais (Soberania, Direitos Humanos e Cidadania). Passagens. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*. Rio de Janeiro, vol. 8, n. 2, 2016, p. 275-292. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/migracoes_internacionais.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2018.

COURLET, Claude. Globalização e fronteira. *Revista Ensaios Eletrônicos FEE*, Porto Alegre, n. 17, p. 11-22, 1996. Disponível: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1834/2203>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

CULPI, Ludmila. *MERCOSUL e políticas migratórias*: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do MERCOSUL ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). Tese de Doutorado - UFPR. 2017. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/46271>>. Acesso em: 25 out. 2018.

_____. Nova lei de migrações brasileira: inspiração no modelo da lei argentina? *HUMANAS*, UFPR, 2018, Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

CURRIE, Samantha. *Migration, Work and Citizenship in the Enlarged European Union*. Farnham: Ashgate Publishing Company, 2008.

CZAIKA, Mathias; HOBOLTH, Mogens. Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? *European Union Politics*, Vol. 17, n. 3, p. 345-65, 2016. Disponível em: <<http://eup.sagepub.com/content/17/3/345>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DAL PRÁ, Keli; MENDES, Jussara; MIOTO, Regina. O desafio da integração social no MERCOSUL: uma discussão sobre a cidadania e o direito à saúde. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 23, 2007, pp. 164 a 173. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001400006>. Acesso em: 02 nov. 2017.

DELLA CUNHA, Djacon. *Globalização e ordem jurídica*: o dilema da cidadania nos Estados periféricos. *Revista ESMape*, Recife, v. 3, n. 7, 1998.

DEL'OLMO, Florisbal; ROTTA, Guilherme. "BREXIT": da integração regional à política de controle da mobilidade humana. *Revista Brasileira de Direito Internacional*,

Curitiba, v. 2, n. 2, p. 100 – 117, Jul/Dez, 2016. Disponível em: <www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/1651>. Acesso em: 17 jul. 2018.

DELUCAS, Javier. Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración. *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, n. 1, 2003. Disponível em: <<http://www.unirioja.es/dptos/dd/r/edur/numero1/delucas.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

DESIDERÁ NETO, Walter; PENHA, Bruna. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional do MERCOSUL. *Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*. 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6733>>. Acesso em: 04 set. 2018.

DESMOND, Alan. The Development of a Common EU Migration Policy and the Rights of Irregular Migrants: A Progress Narrative? *Human Rights Law Review*, 2016, 247–272. Disponível em: <<https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/16/2/247/2356219>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

DIZ, Jamile; CARNEIRO, Caio. (Re)Visitando o primado das normas de direito europeu: a evolução histórica da primazia e seus primeiros desdobramentos jurisprudenciais. *Revista Jurídica UNICURITIBA*, vol. 04, n. 49, Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2294>>. Acesso em: 09 set. 2018.

DIZ, Jamile; JAEGER JR. Augusto. Por uma teoria jurídica da integração regional: a interrelação direito interno, direito internacional público e direito da integração. *Revista de Direito Internacional*, v. 12, n. 2, 2015, p. 138-158. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/download/3710/pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

DOCTOR, Mahrukh. Interregionalism's impact on regional integration in developing countries: the case of Mercosur. *Journal of European Public Policy*, v. 22, n. 7, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.992932>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

DRUMMOND, Maria. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. *UNICEUB*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 273-295, 2011. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1382>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

DUARTE, Daniel Edler. *Securitização e práticas de (in) segurança na Europa: o caso da Frontex*. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais. 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=21906@1>. Acesso em: 12 mai. 2017.

ENGBERSEN, Godfried *et al.* The intra-EU mobility regime: Differentiation, stratification and contradictions. *MIGRATION STUDIES*, v. 5, n. 3, 2017, p. 337–355.

Disponível em: <<https://academic.oup.com/migration/article-abstract/5/3/337/3943648?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em: 09 mai. 2018.

ESTRADA, Marcos. Papel de los procesos transnacionales en la integración y desarrollo de Paraguay en el MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, vol. 1, 2017. Disponível em: <<http://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/download/7/15/>>. Acesso em: 30 set. 2018.

FARIA, José Ângelo. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993.

FERREIRA, Luciano Vaz. A Securitização para o controle de Fronteiras da União Europeia. *Lex Humana*, v.3, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/145>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

FERREIRA, Susana. *A política de imigração europeia: instrumento da luta anti-terrorista?* Dissertação de Mestrado - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2010. Disponível em: <<https://run.unl.pt/handle/10362/5703>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

FIHEL, Agnieszka *et al.* Free movement of workers and transitional arrangements: lessons from the 2004 and 2007 enlargements. *Centre of migration research*. University of Warsaw, Varsóvia, 2015. Disponível em: <ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14000&langId=en>. Acesso em: 19 jul. 2018.

FINK, Melanie. Frontex working arrangements: legitimacy and human rights concerns regarding technical relationships. Rochester, NY: *Social Science Research Network*, SSRN Scholarly Paper, 2012. Disponível em: <<http://www.utrechtjournal.org/articles/abstract/10.5334/ujiel.be/>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

FORMAN, Johanna. Open borders: a regional public good. In: ESTEVADEORDARL, Antoni; GOODMAN, Louis. *21st Century Cooperation: Regional Public Goods, Global Governance, and Sustainable Development*. London: Routledge, 2017.

FREITAS JÚNIOR, Antonio. *Globalização, Mercosul, e crise do Estado-nação: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança*. São Paulo: LTr, 1997.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Globalization: Threat or Opportunity?* 2002. Disponível em: <www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200to.htm#X>. Acesso em: 02 jan. 2018.

FURQUIM, Saulo. As políticas de combate à imigração ilegal no âmbito da UE. *RJLB*, Ano 2, n. 3, 2015. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/1289>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

GARCÍA, Andres; MATEI, Cris. Las fronteras exteriores de la Unión Europea. Crisis de los refugiados y Brexit: Schengen ante la encrucijada. *Revista temática centro de altos estudos nacionais*, 2016, n. 2, pp. 185-204. Disponível em: <<http://www.caen.edu.pe/wordpress/wp-content/uploads/2016/08/ART7-Castro-Matei.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

GARCÍA, Lila. Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia internacional*, n. 88, 2016, p. 107-133. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-561220160003000006>. Acesso em: 09 mai. 2018.

GARRE COPELLO, Belter. *El Tratado de Assuncion y el Mercado Comum del Sur*. Montevideo: Editorial Universidad, 1991.

GENEYRO, R *et al.* Evolución del tratamiento de la tematica socio laboral. Enumeración y análisis del SGT nº 10/GMC Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. *Revista de Derecho del Mercosur*, nº 5, ano 2, Buenos Aires, out. 1998.

GIANNATTASIO, Arthur. Tradição e crítica no conhecimento sobre direito da integração. *REVISTA DIREITO GV*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 716-748, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v13n3/1808-2432-rdgv-13-03-0716.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GOMES, Eduardo; COSTA, Raquel; FUNGMANN, Hjalmar. Uma releitura dos processos de integração a partir dos direitos humanos e da democracia: a perspectiva do Mercosul. *Revista de informação legislativa*, Brasília, a. 45 n. 177 jan./mar. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/177/ril_v45_n177_p149.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018.

GOMES, Eduardo. União europeia e mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade. *Revista Cena Internacional*, v. 3, n. 2, 2001, p. 173-199.

GOMES, Joséli. A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao Mercosul: o papel da paradiplomacia municipal sul-americana na concretização da integração regional em zonas de fronteiras. *Intellector*, Rio de Janeiro, 2017, v. 13, n. 16. Disponível em: <<http://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/264>>. Acesso em: 04 set. 2018.

GONÇALVES, Soraia. O declínio do estado nação: globalização, integração europeia e reafirmação dos movimentos de identificação cultural sub-estatais. *Revista de Estudos politécnicos*, vol. 3, n. 5, pp. 281-296, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n5-6/3n5-6a14.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

GRANADO, Gustavo. *A dimensão econômica da soberania sob a perspectiva de sua dimensão política*. 1 ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2015.

GRANATO, Leonardo; ODDONE, Carlos; VAZQUEZ, Juan. El Mercado Común del Sur: hacia um MERCOSUR posible. In: DURÁN, M; GRANATO, L., ODDONE, N. (Comp.) *Regionalismo y Globalización: Procesos de Integración Comparados*. Buenos Aires: Editorial Universidad Abierta Interamericana, 2008, pp. 175-209.

GRUPO BANCO MUNDIAL. Integrated border management. *The World Bank Group*. Global facilitation partnership for transportation and trade. 2005. Disponível em: <<https://gfptt.org/node/93/events?page=1>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

GRUPPELI, Jaqueline. *A migração laboral no Mercosul a partir da análise dos acordos sobre residência: entre a ousadia e a timidez*. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Maria. 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9691?show=full>>. Acesso em: 04 out. 2018.

GUILD, Elspeth. Danger-Borders under Construction: Assessing the First Five Years of Border Policy in an Area of Freedom, Security and Justice. In ZWAAN, J (ed.), *Freedom, Security and Justice in the European Union: Implementation of the Hague Programme*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2006. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/Various/ElspethPAPER.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Fronteras en movimiento: hacia dónde va la seguridad cuando la soberanía migra? REMHU, *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, v. 25, n. 51, dez. 2017, p. 109-128. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n51/1980-8585-remhu-25-51-109.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

GUILD, Elspeth et al. *Internal borders control in Schengen area: is Schengen crisis-proof? Policy Department: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. European Parliament. 2016. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU%282016%29571356_EN.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. What is happening to the Schengen borders. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*. N. 86, 2015. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/what-happening-schengen-borders>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

GULZAU, Fabian; MAU, Steffen; ZAUN, Natascha. Regional Mobility Spaces? Visa Waiver Policies and Regional Integration. *International Migration*, IOM, vol. 54, n. 6, 2016. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12286>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HAKYEMEZ, Vincent. The Visa System in International Relations: Patterns of Hierarchy, Reciprocity and Regionalization. *CISD Yearbook of Global Studies*. University of London, v.1, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://www.soas.ac.uk/cisd/research/cisd-yearbook-of-global-studies/file114701.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

HASTINGS, Adrian. *La construcción de las nacionalidades: etnicidad, religión e nacionalismo*. Tradução: Cristina Piña. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

HEISLER, Martin. Now and then, here and there: Migration and the transformation of identities, borders and orders. In M. Albert, D. Jacobson, and Y. Lapid, (eds) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

HELD, David. *Models of democracy*. 3ª edição. Stanford: Stanford University Press, 2006.

HELLMAN, Jacqueline; MOLINA, Maria. The erosion of the European integration process due to certain restrictions of the free movement of persons. *Revista Universitaria Europea*, Nº 22, enero-junio, 2015, pp. 23-54. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5242459>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HUMAN RIGHTS WATCHERS. *The EU's Dirty Hands Frontex Involvement in Ill Treatment of Migrant Detainees in Greece*. 2012. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2011/09/21/eus-dirty-hands/frontex-involvement-ill-treatment-migrant-detainees-greece#>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

HUYSMANS, Jef. A Foucaultian view on spill-over: freedom and security in the EU. *Journal of International Relations and Development*: n. 7, pp. 294–318, 2004. Disponível em: <<http://oro.open.ac.uk/17242/>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. The European Union and the Securitisation of Migration. *Journal of Common Market Studies*: vol. 38, n. 5, pp. 751–777, 2000. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00263/pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

ILIESCU, Adriana. ‘Securitized’ Solidarity? Explaining Member States’ Motivations for Participation and Patterns of Participation in Joint Operations at the External EU Borders. Lund University, Department of Political Science, 2015. Disponível em: <<https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/7759442>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

IOM. *Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes*. Cuadernos migratorios. 2018a. Disponível em: <<https://robuenosaires.iom.int/cuaderno-9-evaluaci-n-del-acuerdo-de-residencia-del-mercosur-y-su-incidencia-en-el-acceso-derechos>>. Acesso em: 25 out. 2018.

_____. *Dinámicas Migratorias en Fronteras de países de América del Sur*. Cuadernos migratorios. 2018b. Disponível em: <<http://robuenosaires.iom.int/cuaderno-10-dina>>.

micas-migratorias-en-fronteras-de-pai-ses-de-ame-rica-del-sur>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. *Glossary on migration*. International Migration Law. International Organization for Migration. 2011. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2018.

JAEGER JÚNIOR, Augusto. *MERCOSUL e livre circulação de pessoas*. Dissertação de Mestrado - Curso de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. 1999. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/81379>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

_____. Para uma Quinta Liberdade Econômica Fundamental. *Revista do Programa de pós-graduação em Direito da UFRGS*, v. 2, n. 4, 2004. Disponível em: <seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/download/49190/30824>. Acesso em: 02 jan. 2018.

JÁUREGUI, Gurutz. *Soberanía, Autodeterminación Y Unión Europea*. In Ramón Maíz (Ed.), *Construcción De Europa, Democracia Y Globalización*, p. 949-62. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2002.

JORY, Helene. Construction of a European Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a Decisive Step Forward? Challenge Research Paper 6. Brussels: *Centre for European Policy Studies*, n. 22, 2007. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/7406/>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

JUSTINO, David. Globalização, uma perspectiva sociológica. In RAMADA, Diogo (ed). *Estudos sobre a Globalização*. Lisboa: Edições 70, 2016, p. 81-98.

KALLAS, Fernanda. Direito da União Europeia e Direito da Integração. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 74 - 86, jan./jun, 2014. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/16750/11755>. Acesso em: 14 fev. 2018.

KEGEL, Patrícia; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul. *Revista brasileira de política internacional*, v. 52, n. 1, p 53-70, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a03.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

KEHOANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, vol. 41, n. 4, 1987, pp. 725-753. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2706764>>. Acesso em: 29 out. 2018.

KLEIN JÚNIOR, Paulo; OLSSON, Giovanni. A reconfiguração do conceito jurídico de soberania no contexto da sociedade internacional globalizada. *Cadernos do Programa de pós-graduação em Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 11, n. 2, 2017. Disponível em: <www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/75454>. Acesso em: 12 fev. 2018.

KOCHENOV, Dimitry. *Rounding up the Circle: the Mutation of Member States Nationalities under Pressure from EU Citizenship*, RSCAS, v. 23, pp. 1-34, 2010. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS_2010_23.corr.pdf?sequence=3>. Acesso em: 21 jun. 2018.

KOSTAKOPOULOU, Dora. European Citizenship: writing the future. *European Law Journal*, University of Manchester, v. 13, n. 5, 2007. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/148846699.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

KRALEVA, Desislava. Free Movement of Workers in the EU Legal Aspects of the Transitional Arrangements. *Center for European Integration on Studies*, pp. 3-43, 2013. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/43307/>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

KYOSEN, Renato. *O controle migratório realizado pelo departamento da Polícia Federal e a livre circulação de cidadãos no MERCOSUL*. Dissertação de Mestrado - UNILA. 2016. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/675/disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 out. 2017.

LAGONSKI, Deisemara. *O sujeito cidadão nos deslocamentos humanos forçados: uma concepção de cidadania fraterna*. Tese de Doutorado - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/179896>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

LAUREANO, Abel; RENTO, Altina. Poderá o “espaço Schengen” europeu servir como uma espécie de “laboratório de análise” para o Mercosul? *SCIENTIA IURIS*, Londrina, v.17, n.2, p. 131-148, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/16436>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

LAVRANOS, Nikolaos. On the Need to Regulate Competing Jurisdictions between International Courts and Tribunals. *EUI Working Paper MWP*. 2009. Disponível em: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/11484>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

LEITE, Ana; SANTOS, Thauan; MENDES, Cintiene. Políticas migratórias na UE: entre a estratégia do poder soberano e a cooperação compartilhada. *Mural Internacional*, V. 8, N. 1, 2018. Disponível em: <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/32577>. Acesso em: 19 ago. 2018.

LEITE, Rodrigo. Os paradoxos do tratamento da imigração ilegal na União Europeia frente à Diretiva de Retorno. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 108, p. 61-70, 2008. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/File/9664/5594>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

LÉONARD, Sarah. Frontex and the Securitization of Migrants through Practices. Migration working Group Seminar. *European University Institute*, 2010. Disponível em: <<http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/SLeonardspaper.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

_____. The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU external borders policy. *Journal of Contemporary European Research*, v. 5, 2009. Disponível em: <<http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/239>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

LORETO, Sylvio. Da condição jurídica do estrangeiro como objeto do Direito Internacional Privado. *Revista Duc In Altum Caderno de Direito*, vol. 6, nº 9, jan-jun. 2014. Disponível em: <<http://www.faculadadedamas.edu.br/revistafd/index.php/cihjur/article/view/61>>. Acesso em: 30 out. 2018.

LUNARDI, Thamirys. *A política migratória do MERCOSUL: entre discurso e efetividade (1991-2014)*. Dissertação – UFSC, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/169088>>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Política migratória do Mercosul: em busca de diretrizes e princípios. *ANPOCS*, 2015. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt23/9662-politica-migratoria-do-mercosul-em-busca-de-diretrizes-e-principios/file>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

LUNA, Victor Manuel. *La Lex mercatoria: el derecho del comercio internacional*. Editorial Académica española, 2011.

MACHADO, Diego Pereira; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Direito da integração, direito comunitário, Mercosul e União Europeia*. Salvador: Jus Podivm, 2011.

MAGNETTE, Paul. How can one be European? Reflections on the Pillars of European Civic Identity. *European Law Journal*, v. 13, n. 5, pp. 664–679, 2007. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0386.2007.00389.x>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

MALMSTROM, Cecilia. Foreword. In: CARRERA, S.; GUILD, E. (Eds.). *Rethinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies*. CEPS. 2014. Disponível em: <https://www.ceps.eu/system/files/RETHINKING%20LABOUR%20IMMIGRATION%20POLICIES_withcover.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

MANGIAMELI, Stelio. The Constitutional traditions common to the member states in european Law, as a tool for comparison among MS legal orders in the construction of european fundamental rights. *Caderno de Relações Internacionais*, vol. 7, nº 13, ago-dez. 2016. Disponível em: <<http://faculadadedamas.edu.br/revistafd/index.php/relacoesinternacionais/issue/view/42>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

MARGHERITIS, Ana. Mercosur's post-neoliberal approach to migration: from workers' mobility to regional citizenship. In: CANTOR, D. *et al.* *A Liberal Tide? immigration and asylum law and policy in Latin America*. Londres: University of London, 2015, p 57-80.

MARIANO, Karina. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 71, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/04.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

_____. *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

MARKARD, Nora. The Right to Leave by Sea: Legal Limits on EU Migration Control by Third Countries. *The European Journal of International Law*, Vol. 27, no. 3, 2016. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ejil/article-abstract/27/3/591/2197244>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

MÁRMORA, Lelio. *Globalización y Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: Encrucijada, 2002.

MARTINEZ, Elias; MACHADO, Jéssica. A dimensão social da integração mercosulina: uma análise sobre o projeto Mercosul Social. *Monções*, Dourados, v.6. n. 12, 2017. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7147>> Acesso em: 29 out. 2018.

MATERA, Claudio. The common European asylum system and its shortcomings in protecting human rights: can the notion of human security (help to) fill the gaps? In: MATERA, Claudio; TAYLOR, Amanda (ed.). *The Common European Asylum system and human rights: enhancing protection in times of emergencies*. Centre for the Law of EU External Relations (CLEER). Working Papers, 2014. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2576169>. Acesso em: 09 mar. 2018.

MAULIDE, Dalila. *Os parlamentos nacionais como atores dessecuritizadores do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia: o caso da proteção de dados*. Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, n. 21, 2016. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/14876>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

MEDEIROS, Marcelo *et al.* A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, p. 31-57, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000300004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 26 mar. 2018.

MEDEIROS, Marcelo. *La Genèse du Mercosud. Dynamisme Interne, Influence de l'Union Européenne et Insertion Internationale*. Paris: L'Harmattan, 2000.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização, regionalismo e ordem internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n. 1, 1999, p. 157-181. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n1/v42n1a07>. Acesso em: 17 jan. 2018.

MENDES, José. ¿Puertas abiertas? Migrações regionais, direito e integração na Comunidade Andina de Nações e no Mercosul. *Caderno CrH*, Salvador, v. 29, n. 3, 2016. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/20011/12684>>. Acesso em 20 out. 2018.

MENEZES, Carla. *A influência da harmonização e da uniformização do Direito Internacional Privado sobre a autonomia da vontade na escolha da lei aplicável aos contratos internacionais*. 2016. Tese - PPGD/UFPE. Recife, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/17434>>. Acesso em: 29 set. 2018.

MENEZES, Wagner. *A contribuição da América Latina para o Direito Internacional: o Princípio da Solidariedade*. Tese - USP. Programa de Pós-graduação em integração na América Latina. 2007a. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-10102012-172431/publico/Wagner_Menezes.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. O direito internacional contemporâneo e a teoria da transnormatividade. *Pensar*, Fortaleza, v. 12, p. 133-144, 2007b. Disponível em: <hp.unifor.br/pdfs_notitia/1948.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MERCOSUL. *Cartilha da Cidadania do MERCOSUL*. Conselho de Representantes Permanentes do MERCOSUL. 2016. Disponível em: <<http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/pt>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

MEZZADRA, Sandro. Multiplicação de fronteiras e práticas de mobilidade. Dossiê Migrações e Fronteiras. REMHU - *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 11-30, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n44/1980-8585-REMHU-23-44-011.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

MIRANDA, Liliana. *A ação externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE*. Relações Internacionais, n. 40, Lisboa, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000400007>. Acesso em: 18 jul. 2018.

MITSILEGAS, Valsamis. *Extraterritorial Immigration Control, Preventive Justice and the Rule of Law in Turbulent Times*. Queen Mary University of London. School of Law Legal Studies. Research Paper n. 278, 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3182455>. Acesso em: 08 out. 2018.

MODOLO, Vanina. La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. In: NOVICK, Susana (Dir.). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos, 2010.

_____. O Mercosul Importa. A Política Regional de Mobilidade Territorial. *Contexto Internacional*, vol. 37, no 2, maio/agosto. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292015000200571>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

MORAES, Isaias; MORAES, Flávia; MATTOS, Beatriz. O Mercosul e a importância de uma legislação ambiental harmonizada. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 9, n. 3, 2012. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/1876/pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

MOREIRA, Cássio Silva. A integração regional como resposta ao processo de globalização. *Gestão Contemporânea*, Porto Alegre, ano 7, n. 7, p. 215-243, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://seer4.fapa.com.br/index.php/arquivo/article/download/56/26>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

MOURA, Aline Beltrame de. A criação de um espaço de livre residência no Mercosul sob a perspectiva teleológica da integração regional: aspectos normativos e sociais dos acordos de residência. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2015, p. 630-648. Disponível em:

<<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3580/pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

_____. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, vol. 14, n. 2, p. 135-153, 2018. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1783/1829>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

_____. O plano de ação à criação do estatuto da cidadania do MERCOSUL. In: *ESTADO E CIDADANIA*, 2014, Itajaí, pp. 74-83.

MOZÓN, Claudio. Los proyectos de zonas de integración fronterizas en el MERCOSUR: espacio de unión-conflicto. *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, a. 20, n. 40, 2015. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/543/54346387006/>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

NAIR, Sami; DE LUCAS, Javier. *Le Déplacement du monde*. Migration et thématiques identitaires. Paris: Kimé, 1998.

NICOLAU, Paulo. A crise migratória na Europa: a importância de Schengen para a convergência europeia e o contributo de Portugal. Lusíada. *Política Internacional e Segurança*, n. 15, 2017. Disponível em: <revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/2507>. Acesso em: 17 jul. 2018.

NIEMANN, Arne; SPEYER, Johanna. A Neofunctionalist Perspective on the ‘European Refugee Crisis’: The Case of the European Border and Coast Guard. *Journal of Common Market Studies*. V. 56. N. 1. pp. 23-43, 2018. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12653>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

NITA, Sonja. *Free movement of people within regional integration processes: a comparative view*. In NITA, Sonia et al. (org.). Migration, Free Movement and Regional Integration. UNESCO – UNU-CRIS. 2018. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0026/002606/260669e.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2018.

_____. Regional Migration Governance: a Comparative View. *United Nations Research Institute for Social Development*. 2013. Disponível em: <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/51360916DAE5AC14C1257D42003227A2/\\$file/Nita_Regional%20Migration%20Governance%20%E2%80%93%20A%20Comparative%20View.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/51360916DAE5AC14C1257D42003227A2/$file/Nita_Regional%20Migration%20Governance%20%E2%80%93%20A%20Comparative%20View.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2018.

NOVAK, Petr. *Tratados iniciais*. Ficha técnica da UE. Parlamento Europeu. 2018. Disponível em: <www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/1/os-tratados-iniciais>. Acesso em: 17 jul. 2018.

NOVICK, Susana. Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. Los casos de Paraguay, Uruguay y Chile. *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 79-114, jul./dez. 2012. Disponível: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/5941/4516>>. Acesso em: 29 out. 2018.

NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. 8ed. The Europea Union Series: Palgrave, 2018.

NUNES, Paulo. *Lei de Migração: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas*. Goiânia: Edição do Autor, 2018.

OLESTI RAYO, Andreu. Las Libertades Comunitárias. In ABELLÁN, Victoria; VILÁ, Blanca (Coord.). *Lecciones de Derecho Comunitário europeo*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1996.

OLIVEIRA, Antônio. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1. 2017. Disponível em: <scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2018.

OLIVEIRA, Marcelo. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

ORDOÑEZ, D. El espacio judicial de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. *Revista de estudios políticos*, n. 119, 2003, pp. 447-484. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/70496>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

PAOLI, Carolina. *A proteção dos direitos de cidadania no âmbito do MERCOSUL: liberdade de circulação de pessoas e direitos reflexos*. Dissertação - Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo. 2017. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3322>>. Acesso em: 29 out. 2018.

PAPADODIMA, Zampeta. Las fronteras regionales: La matéria de migraciones em la geopolítica contemporánea. *Cuadernos Geográficos*, n. 48, p. 189-205. 2011. Disponível em: <revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/585>. Acesso em: 08 mar. 2018.

PARKES, Roderick. *Germany, the Schengen Crisis and Frontex: a Funny Kind of Pro-Europeanism (ARI)*. Real Instituto Elcano. 2011. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ARI99-2011>. Acesso em: 19 jul. 2018.

PARLAMENTO EUROPEU. *Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça: aspectos gerais*. Ficha técnica da UE. 2018. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/150/espaco-de-liberdade-de-seguranca-e-de-justica-aspetos-gerais>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. *Gestão de Fronteiras Externas*. Ficha técnica da UE. 2017. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/153/gestao-das-fronteiras-externas>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. *Livre circulação de pessoas*. Ficha técnica da UE. 2018. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. *O mercado interno: princípios gerais*. Ficha técnica da UE. 2016. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/33/o-mercado-interno-principios-gerais>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PASCOUUAU, Yves. *The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach*. EPC, 2013. Disponível em: <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4011_schengen_governance_package.pdf>. Acesso em: 21 dez 2017.

PATARRA, Neide; BAENINGER, Rosana. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica- Brasil no Mercosul. *I Congresso da Associação Latino Americana de População*, ALAP, 2004. Disponível em: <www.alapop.org/alap/images/PDF/ALAP2004_244.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2018.

PEERS, Steve. EU rules on maritime rescue: member states quibble while migrants drown. *Statewatch analysis*, 2013. Disponível em: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-243-eu-search-and-rescue.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

PELUFFO, Martha. Uma aproximación al analisis multidisciplinario de la globalización y las relaciones laborales. *Revista da Sociedade Chilena de Derecho del Trabajo y de la seguridad social*, Santiago, n 2, p. 137-159, 1998.

PEREIRA, Amanda Ribeiro de Aguiar Barbosa. *Integração regional e constitucionalismo: análise do tratado de Lisboa e estudos comparativos para o Mercosul*. Dissertação - Faculdade de Direito do Recife, UFPE, 2010. Disponível em: <www.repositorio.ufpe.br>. Acesso em: 09 jan. 2018.

PEREIRA, Maria Clara Bernardes. *A livre circulação dos trabalhadores no âmbito da comunidade europeia e do Mercosul: para além da doutrina jurídico-trabalhista tradicional centrada no trabalho subordinado e no sindicalismo reformista*. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10511>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PESCATORE, Pierre. *Derecho de la Integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: INTAL, 1973.

PIÇARRA, Nuno. *A política de fronteiras da União Europeia: Do arranque adiado à centralidade progressiva*. Almedina: Coimbra, 2010. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_14223.pdf>. Acesso em: 09 out. 2017.

_____. *Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e “método comunitário”*: uma relação finalmente estabilizada pelo Tratado de Lisboa? In: SOUSA, C. O espaço de liberdade, segurança e justiça da UE. Lisboa: Universidade Autónoma Editora, 2014.

PIÑEIRO, Emília; CALAZANS, Márcia. Diversidade cultural na fronteira Brasil-Uruguai: um estudo sobre migração árabe para os municípios gêmeos Chuí-Chuy. In: MARCHIORI NETO, Daniel; MOREIRA, Felipe; FERREIRA, Luciano (orgs.). *Estudos em Relações Internacionais*. Rio Grande, RS: Editora FURG, 2018, pp. 79-83.

POZZOLI, Lafayette. *Direito comunitário europeu: uma perspectiva para a América Latina*. São Paulo: Editora Método, 2003.

PRADO, Henrique. A cooperação descentralizada no MERCOSUL e a política de fronteira do Brasil. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. Disponível em: <<http://www.editora letra1.com.br/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p906-923.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. *Globalização: notas sobre um conceito controverso*. IE-UFRJ. 2003. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/esscpglobalizacao/LuisCarlosDelormePrado.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

RADJENOVIC, Anja. *European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)*. Briefing EU Legislation in Progress. Parlamento Europeu. European Parliamentary Research Service. 2018. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599298/EPRS_BRI\(2017\)599298_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599298/EPRS_BRI(2017)599298_EN.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2018.

RAFFAELLI, Rosa. *Política de Imigração*. Ficha técnica da UE. Parlamento Europeu. 2018. Disponível em: <www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/152/politica-de-imigracao>. Acesso em: 18 jul. 2018.

RAMOS, Leonardo. *A União Europeia e os estudos de integração regional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

RAMOS, Rui. *Das comunidades à União Europeia*. Coimbra: Coimbra, 1994.

RASPOTNIK, Andreas. *The issue of solidarity in the European Union*, TEPSA PrePresidency Conference 14-15 June: 8. 2012. Disponível em: <<http://www.tepsa.eu/download/TEPSA>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

REIS, Márcio. *Mercosul, União Europeia e Constituições – A integração dos estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

REITEL, Bernard; ZANDER, Patricia. *Regiones y Territorios-Ciudad Fronteriza*. Hypergeo. 2006. Disponível em: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article326>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

RESEDÁ, Sílvia. *O direito da integração e os reflexos na concepção do Estado Nação. A supranacionalidade normativa da integração regional e um novo conceito de soberania nacional*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco. 2002. Disponível em: <www.bdt.d.ufpe.br/handle/123456789/4838?locale-attribute=es>. Acesso em: 14 jan. 2018.

REVELEZ, Lincoln. *La educación superior en el Sector Educativo del Mercosur: impactos en la migración intrarregional y perspectivas en el proceso de integración*. In: LAS MIGRACIONES humanas en el Mercosur: una mirada desde los derechos humanos. Montevideo: Observatório de Políticas Públicas de Derechos Humanos, 2009.

RIBEIRO, Elisa; GONTIJO, André; SANTOS, Júlio. A aplicação das cláusulas democráticas da OEA, MERCOSUL e UNASUL aos casos do Paraguai, Brasil e Venezuela: uma análise comparada. *REPATS*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 276-301, Jan-Jun, 2018. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/9778>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o dilema da globalização*. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2001.

RIJPM, Jorrit; CREMONA, Marise. *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*. EUI Working Papers, Law. Italy: European University Institute, 2006. Disponível em: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/6690>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

RIJPM, Jorrit. Frontex and the European System of Border Guards: The Future of European Border Management. In: FLETCHER, M.; KARNELL, E; MATTERA, C. (eds.). *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*. London: Routledge, 2016.

ROBLEDO, Miguel Colina; MARTINEZ, Juan Manuel Ramirez; FRANCO, Tomas Sala. *Derecho social comunitário*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1991.

ROCHA, Márcio; PALMEIRA, Eduardo. O MERCOSUL e a integração nas faixas de fronteiras. *Revista académica de economia*. Observatorio de la Economía Latinoamericana, n. 191, 2013. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/13/mercosul.html>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

RODRIGUES, Ana. *A jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia ao abrigo do artigo 282.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Mestrado em Direito - Faculdade de Direito da Universidade do Porto. 2016. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/jurisdicao-tribunal-justica-ue.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

RODRIGUES, Noeli. Teoria da Interdependência: os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. *Conjuntura Global*, v. 3, n. 2, p. 107-116, 2014. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/37591/22998>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

ROSS, Christoff. *Freedom of Movement in the EU and Welfare State Closure: Welfare Regime Type, Benefit Restrictions and Their Implications for Social Mobility*. In WULFGRAMM, Melike; BIEBER, Tonia (ed.). *Welfare State Transformations and Inequality in OECD Countries*. Palgrave Mcmillan, 2016, p. 267-289. Disponível em: <https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-51184-3_12>. Acesso em: 05 jan. 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RUCKERT, Aldomar; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. *Revista de Geopolítica*, Natal, v. 3, n. 2, p. 90 - 112, 2012. Disponível em: <<http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/52/51>>. Acesso em: 10 out. 2018.

RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto. *Mercosur: integracion y derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

SALZMANN, Antonio. El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas. In: GOIZUETA, Juana; GÓMEZ, Itziar; PASCUAL, María. *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados: Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

SAMPAIO, Vera. Uma política europeia para as migrações? *VII Congresso Português de Sociologia. Migrações, Etnicidade e Racismo*, 2012. Disponível em: <http://historico.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0934.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

SANT'ANA, Marcílio. A livre circulação de trabalhadores no Mercosul. *Brasil: migrações internacionais e identidade*, 2000. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/migracoes/migr08.htm>>. Acesso em: 24 out. 2018.

SANT'ANNA, Fernanda. O papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina. *REVISTA GEONORTE*, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.1169-1185, 2013. Disponível em: <www.periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/view/1228/1111>. Acesso em: 06 mai. 2018.

SANTOS, Boaventura de Souza. The process of globalization. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 68, 2002. Disponível em: <<https://www.eurozine.com/the-processes-of-globalisation>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

SANTOS, Thauan. Integração regional como política pública para a América do Sul: uma análise à luz da faixa de fronteira brasileira. *Moções*, Dourados, v.6. n. 12, 2017. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6340>>. Acesso em: 24 out. 2018.

SANTOS VARA, Juan. La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardiade Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 59, 143-186, 2018a. Disponível em <<https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.04>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

_____. The EU's agencies. Ever more important for the governance of the Area of Freedom, Security and Justice. In: TRAUNER, F; RIPOLL, A. (eds.). *Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. London: Routledge, 2018b.

SARMENTO, George; FREITAS, Janaina. A Convenção Americana de Direitos Humanos e o direito à livre circulação de pessoas: desafios e perspectivas. *Revista Jurídica – FURB*, v. 22, nº. 47, p. 29-54, jan./jun. 2018. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/6427>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

SAUSI, José; ODDONE, Nahuel. *A cooperação transfronteiriça entre as unidades subnacionais do MERCOSUL*. Tradução de Thauan Santos. 2015. Disponível em: <<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/31b47f3b39a610539b7531841e5f2795doc1port.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

SEOANE, Alfredo. Integración económica y Fronteras: bases para un enfoque renovado. In: SEOANE, A., ORIAS, R; TORRES, A. *Desarrollo Fronterizo: construyendo una nueva agenda*. La Paz: Universidad de la Cordillera, 2009.

SERBIN, Andrés. Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco de lo regionalismo suramericano. *Documento CRIES*, n. 17, 2011. Disponível em: <www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/09625.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2018.

SHAW, Malcolm Nathan. *International law*. 3. ed. Cambridge: Grotius, 1991.

SOARES, Guido. União Europeia, Mercosul e direitos fundamentais. In: PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração regional*. Desafios do Direito Internacional Constitucional. São Paulo: Max Limonad, 2002.

SOARES, Mário. A reengenharia do Estado e do processo de integração europeu na perspectiva da globalização. *Ius Gentium*, Curitiba, vol. 7, n. 2, p. 139-162, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/269>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

SOLTER, Nicolas. *The Abyss of Complexity: Some Remarks on European and German Law in the Migration Crisis*. Institute of European Studies. 2016. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/4px3g37h>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

SOUZA, Ayrton; SILVEIRA, Marina. O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil (2014-2018): análise do arcabouço jurídico brasileiro e da conjuntura interna venezuelana. *Cadernos Prolam/USP*, v. 17, n. 32, p. 114-132. 2018. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/144270>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SOUZA, Gustavo. Noções de fronteira na teoria e prática do regionalismo. *Civitas*, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 245-261. 2018. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/31575>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

SPIJKERBOER, Thomas. Bifurcation of people, bifurcation of law: externalization of migration policy before the EU Court of Justice. *Journal of Refugee Studies*, Published by Oxford University Press, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3053891>. Acesso em: 10 abr. 2018.

STOKHOLM, Tim. The Mediterranean Migrant Crisis: A Critical Challenge to Global Nation-States. London: University of East London, *Centre for Social Justice and Change*. Working Paper Series, n. 3, 2016. Disponível em: <<http://roar.uel.ac.uk/4783/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

STOLCKE, Verena. Hablando de La cultura: nuevas fronteras, nueva retórica de la exclusión en Europa. *Current Anthropology*, v. 36, n. 1, p. 1-24, 1995. Disponível em: <<http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/9P%20-%20STOLKE.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

STRENGER, Irineu. *Contratos Internacionais de Comércio*. São Paulo: LTr, 2003.

THORSTENSEN, Vera. et al. *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*. São Paulo: Nobel – Instituto Sul-Norte de Política Econômica e Relações Internacionais, 1994.

TILLY, Charles. Globalization Threatens Labor's Rights. Plus responses from Immanuel Wallerstein, Aristide Zolberg, Eric Hobsbawm, and Lourdes Beneria; followed by Tilly's Reply. *International Labor and Working Class History*, n. XLVII, p. 01–55, Nova Iorque, 1995.

TORRENT, Ramón. La Organización Mundial del Comercio dentro del orden económica internacional. Una visión introductoria desde una perspectiva institucional. In: *La Unión Europea y el Comercio Internacional*. Ed Universidad de Girona, Facultad de Derecho, 2001.

TREVISAN, Nicole. El histórico de la gestión de las fronteras externas en la Unión Europea y las rutas de migraciones irregulares. *Diplomatize*, João Pessoa, v. 5, n. 3, 2017. Disponível em: <<http://www.revista.portalnet.com/edicao/volume-5-numero-iii-ano-2017/>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

TRIGGIANI, Ennio. La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale. *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, ano I, Bari, p. 435-477, 2006. Disponível em: <www.studisullintegrazioneeuropea.eu/Scarico/Rivista%20Studi%200306.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

VARELLA, Marcelo *et al.* O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 14, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf/>>. Acesso em: 12 out. 2018.

VAVOULA, Niovi. European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A flanking measure of the EU's visa policy with far reaching privacy implications. Queen Mary University of London. *School of Law Legal Studies*. Research Paper, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2928082>. Acesso em: 05 nov. 2018.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VIDAL, María. Espacio Judicial Europeo y Tratado de Lisboa: hacia un nuevo derecho internacional privado. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 2, Nº 1, pp. 376-402, 2010. Disponível em: <<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/109>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

VITORINO, Antonio. *A construção de um Espaço de liberdade, Segurança e Justiça*: novas fronteiras da política europeia. Europa: Novas Fronteiras, 2009. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000021001-000022000/000021539_3.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

VOLPINI, Carla. A cidadania da União Europeia: uma nacionalidade como pressuposto da dupla cidadania. *XVI CONPEDI*, Manaus, 2007, p. 537-556. <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/carla_ribeiro_volpini.pdf>. Acesso em: 27 out. 2017.

WANDERLEY JUNIOR, Bruno; PACHECO, Silvestre; ROCHA, Dalvo. Processo de integração e globalização: um contraponto entre o discurso neoliberal e a construção de um espaço comunitário. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 52, p. 57-78, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/64>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

WIERMANS, Moira. The securitization of Frontex. RP: *Global Migration* (master Thesis), 2011. Disponível em: <<http://dare.uva.nl/cgi/arno/show.cgi?fid=224713>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

WILSON, Dean. Constructing the Real-Time Border: Frontex, Risk and Dark Imagination. *Justice, Power and Resistance*, v. 2, n. 1, p. 45-65, 2018. Disponível em: <<http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/76016/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ZEN, Cássio Eduardo. A permeabilidade seletivas das (nem) tão livres fronteiras dos Estados. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Curitiba, v.8, n.8, jul/dez. 2008. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/dint/article/view/13668>>. Acesso em: 02 abr. 2018.