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

JOÃO MAURICIO MALTA CAVALCANTE FILHO

LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E IMIGRAÇÃO EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: propostas de disciplinamento normativo nos espaços comuns e desafios jurídicos da gestão migratória regional no modelo europeu e mercosulino

Recife
2023

JOÃO MAURICIO MALTA CAVALCANTE FILHO

LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E IMIGRAÇÃO EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: propostas de disciplinamento normativo nos espaços comuns e desafios jurídicos da gestão migratória regional no modelo europeu e mercosulino

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito. Área de Concentração: Transformações do Direito Privado. Linha de Pesquisa: Direito Internacional e Globalização.

Orientadora: Profa. Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

Recife

2023

Catalogação na fonte
Bibliotecária Ana Cristina Vieira, CRB-4/1736

C376l Cavalcante Filho, João Mauricio Malta.
Livre circulação de pessoas e imigração em processos de integração regional: propostas de disciplinamento normativo nos espaços comuns e desafios jurídicos da gestão migratória regional no modelo europeu e mercosulino / João Mauricio Malta Cavalcante Filho. -- Recife, 2023.
414 f.

Orientadora: Profª. Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2023.

Inclui referências.

1. Direito Internacional. 2. Integração Regional. 3. União Européia. 4. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). I. Barza, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro (Orientação). II. Título.

341 CDD (22. ed.) UFPE (BSCCJ 2023-04)

JOÃO MAURICIO MALTA CAVALCANTE FILHO

LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E IMIGRAÇÃO EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: propostas de disciplinamento normativo nos espaços comuns e desafios jurídicos da gestão migratória regional no modelo europeu e mercosulino

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito. Área de Concentração: Transformações do Direito Privado. Linha de Pesquisa: Direito Internacional e Globalização.

Aprovada em: 10/02/2023

BANCA EXAMINADORA

Profª. Drª. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Aurélio Agostinho da Bôaviagem (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Paul Hugo Weberbauer (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Adelgício de Barros Correia Sobrinho (Examinador Externo)
Centro Universo do Recife - UNIVERSO

Profª. Drª. Wanilza Marques Cerqueira Fortuna (Examinadora Externa)
Faculdade Frassinetti do Recife - FAFIRE

Prof. Dr. Álvaro Augusto Santos Caldas Gouveia (Examinador Externo)
Faculdade Boa Viagem - FBV

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Pernambuco, por fazer parte da minha formação acadêmica, desde o ensino fundamental e médio no Colégio de Aplicação, passando pela graduação na Faculdade de Direito do Recife, pelo Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Direito desta Universidade, até chegar ao Doutorado. Em especial, agradeço aos professores, aos servidores da instituição e aos amigos de turma, em todas as fases, que direta ou indiretamente, participaram da minha formação.

Ao PPGD/UFPE, por fornecer o apoio necessário à realização do curso de Doutorado. Especialmente, agradeço aos funcionários, colegas de classe e professores da minha linha de pesquisa, Professor Dr. Aurélio Bôaviagem e Professor Dr. Paul Weberbauer, que compartilharam os saberes necessários à realização desta tese.

À CAPES, pelo apoio e incentivo à pesquisa.

À Università degli Studi di Firenze, em particular ao Dipartimento di Scienze Giuridiche e ao Professor Dr. Emilio Santoro, pela recepção e acolhimento durante a realização do doutorado sanduíche na Itália.

À Professora Drª Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza, pela orientação, pela generosidade em compartilhar os conhecimentos, e principalmente pela amizade durante toda a jornada acadêmica.

Aos meus amigos, pelo apoio sempre presente.

À minha família, pelos momentos compartilhados, com carinho e união.

Aos meus pais, Cleide e João, por todo amor e incentivo.

A Deus, pela graça, bondade e misericórdia reveladas em Jesus, que me dá esperança para prosseguir todos os dias.

RESUMO

A tese tem como objeto o disciplinamento normativo da mobilidade humana em processos de integração regional, problematizando os impactos jurídicos da livre circulação de pessoas e da gestão migratória regional na consolidação de espaços integrados. A pesquisa se concentra em duas experiências concretas, o modelo vigente na União Europeia, supranacional e regido pelo Direito Comunitário, em contraposição ao modelo mercosulino, intergovernamental e regido pelo Direito da Integração Regional. A temática é abordada em um panorama internacional marcado pelo incremento da mobilidade humana, em um contexto de globalização e de regionalismo, em que os blocos consolidam sistemas normativos de disciplinamento da mobilidade e das migrações. Partindo deste contexto, tem-se como objetivo geral analisar os efeitos da integração regional no disciplinamento da livre circulação de pessoas e das migrações no espaço integrado europeu e mercosulino. Especificamente, busca-se analisar as normativas que tratam dos direitos de circulação e residência tutelados nos espaços integrados, bem como avaliar seus impactos e desafios para a definição da condição jurídica do estrangeiro e da cidadania regional nos blocos em referência. A partir de revisão bibliográfica, em uma abordagem qualitativa, levantam-se as normativas comunitárias e os acordos regionais pertinentes. Sob marco teórico da Teoria da Integração Econômica, revisam-se os fundamentos do Direito Comunitário e da Integração, em cotejo com os pressupostos da governança migratória regional. Os sistemas regionais analisados formam centros disciplinadores da livre circulação e das migrações, revelando uma teoria jurídica da integração aplicada à mobilidade humana. A liberdade de circulação de pessoas e a gestão migratória regional conduzem à formação de espaços integrados, desde que se garantam competências de atuação dos Estados do bloco, de modo que o arranjo europeu é desafiado a equilibrar atribuições nacionais e comunitárias, enquanto o arranjo mercosulino é instado a prosseguir nas liberdades do mercado comum, harmonizando o tratamento das migrações.

Palavras-chave: Direito Internacional; integração regional; livre circulação de pessoas; governança migratória; condição jurídica do estrangeiro.

ABSTRACT

The thesis has as its object the normative discipline of human mobility in regional integration processes, problematizing the legal impacts of the free movement of people and of regional migration management in the consolidation of integrated spaces. The research focuses on two concrete experiences, the model in force in the European Union, supranational and governed by European Law, as opposed to the Mercosurian model, intergovernmental and governed by the Regional Integration Law. The theme is addressed in an international scenario marked by the increase in human mobility, in a context of globalization and regionalism, in which the blocks consolidate normative systems for disciplining mobility and migration. The general objective is to analyze the effects of regional integration in the disciplining of the free movement of people and migration in the EU and Mercosur. Specifically, it seeks to analyze the regulations dealing with the rights of movement and residence regulated in the integrated spaces, as well as to assess their impacts and challenges for the definition of the legal status of foreigners and regional citizenship. From a bibliographic review, in a qualitative approach, European norms and relevant regional agreements are analyzed. Under the theoretical framework of the Economic Integration Theory, the fundamentals of European Law and Integration Law are reviewed, based on the concepts of regional migration governance. Regional regulatory systems form disciplinary centers for free movement and migration, revealing a legal theory of integration applied to human mobility. Freedom of movement for people and regional migration governance lead to the formation of integrated spaces, as long as the competence of the bloc's states is guaranteed, so that the European arrangement is challenged to balance national and community attributions, while the Mercosurian arrangement is urged to pursue the freedoms of the common market, harmonizing the treatment of migration.

Keywords: International Law; regional integration; free movement of persons; migration governance; legal status of the foreigner.

RESUMEN

La tesis tiene como objeto la disciplina normativa de la movilidad humana en los procesos de integración regional, problematizando los impactos legales de la libre circulación de personas y de la gestión migratoria regional en la consolidación de espacios integrados. La investigación se centra en dos experiencias concretas, el modelo vigente en la Unión Europea, supranacional y regido por el Derecho Comunitario, frente al modelo Mercosuriano, intergubernamental y regido por el Derecho de Integración Regional. La temática se aborda en un escenario internacional marcado por el aumento de la movilidad humana, en un contexto de globalización y regionalismo, en el que los bloques consolidan sistemas normativos para regular la movilidad y la migración. El objetivo general es analizar los efectos de la integración regional en la disciplina de la libre circulación de personas y la migración en el espacio integrado europeo y del Mercosur. Específicamente, se busca analizar la normativa que trata sobre los derechos de circulación y residencia regulados en los espacios integrados, así como evaluar sus impactos para la definición de la condición jurídica de los extranjeros y la ciudadanía regional. A partir de una revisión bibliográfica, en un enfoque cualitativo, se analizan las normas comunitarias y los acuerdos regionales relevantes. Bajo el marco teórico de la Teoría de la Integración Económica, se revisan los fundamentos del Derecho Comunitario y de la Integración, en comparación con los supuestos de la gobernanza migratoria regional. Los sistemas regulatorios regionales forman centros disciplinarios para la libre circulación y la migración, revelando una teoría jurídica de la integración aplicada a la movilidad humana. La libertad de circulación de personas y la gobernanza migratoria regional conducen a la formación de espacios integrados, siempre que se garantice la competencia de los estados del bloque. De esta manera, se desafía al modelo europeo a equilibrar las competencias nacionales y comunitarias, mientras se insta al bloque del Mercosur a perseguir las libertades del mercado común, armonizando el tratamiento de la migración.

Palabras clave: Derecho Internacional; integración regional; libre circulación de personas; gobernanza migratoria; condición jurídica del extranjero.

RIASSUNTO

La tesi ha per oggetto la disciplina normativa della mobilità umana nei processi di integrazione regionale, problematizzando gli impatti legali della libera circolazione delle persone e della gestione della migrazione regionale nel consolidamento degli spazi integrati. La ricerca si concentra su due esperienze concrete, il modello in vigore nell'Unione Europea, disciplinato dal Diritto dell'Unione e segnato dalla sovranazionalità, in contrasto con il modello adottato nel Mercosur, intergovernativo e disciplinato dal Diritto dell'Integrazione Regionale. Il tema è affrontato in uno scenario internazionale segnato dall'aumento della mobilità umana, in un contesto di globalizzazione e regionalismo, in cui i blocchi consolidano i sistemi per regolamentare la mobilità e la migrazione. Partendo da questo contesto, l'obiettivo generale è quello di analizzare gli effetti dell'integrazione regionale nella regolamentazione della libera circolazione delle persone e della migrazione nello spazio integrato europeo e del Mercosur. Nello specifico, si propone di analizzare le normative che trattano i diritti di circolazione e soggiorno tutelati negli spazi integrati, nonché di valutarne gli impatti e le sfide per la definizione della condizione giuridica degli stranieri e della cittadinanza regionale. Da una revisione bibliografica, in un approccio qualitativo, vengono analizzate le regole comunitarie e gli accordi regionali pertinenti. Nel quadro teorico della Teoria dell'Integrazione Economica, vengono rivisti i fondamenti del Diritto Comunitario e dell'Integrazione, confrontati con i presupposti della governance migratoria regionale. I sistemi di regolamentazione regionale formano centri disciplinari per la libera circolazione e la migrazione, rivelando una teoria giuridica dell'integrazione applicata alla mobilità umana. Questi sistemi spingono la libertà di movimento delle persone e la gestione della migrazione regionale alla formazione di spazi integrati, a condizione che siano garantite le competenze degli stati del blocco, motivo per cui il blocco europeo è ancora sfidato a bilanciare le attribuzioni nazionali e comunitarie, mentre l'accordo Mercosuriano è sollecitato a perseguire le libertà del mercato comune, armonizzando il trattamento della migrazione.

Parole chiave: Diritto Internazionale; integrazione regionale; libera circolazione delle persone; governance delle migrazioni; condizione giuridica degli stranieri.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALALC	Associação Latino-americana de Livre Comércio
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFS	Código de Fronteiras Schengen
CIDIP	Conferência Interamericana de Direito Internacional Privado
DIPr	Direito Internacional Privado
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
ELSJ	Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atômica
FEM	Foro Especializado Migratório
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
INCOTERMS	Termos Internacionais de Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte
OEA	Organização dos Estados Americanos

OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PROSUL	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCITRAL	Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional
UNIDROIT	Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....13

2 PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E MOBILIDADE HUMANA.....20

2.1 A mobilidade humana em um contexto de globalização e de regionalismo 20

2.2 Os pressupostos teóricos da integração regional: conceitos, etapas e sentidos.....43

2.3 Efeitos jurídicos do regionalismo: uma teoria jurídica da integração regional aplicada à mobilidade humana.....75

3 GOVERNANÇA MIGRATÓRIA E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS EM ESPAÇOS REGIONAIS.....96

3.1 Migração e livre circulação de pessoas em processos de integração.....96

3.2 Governança migratória: conceitos, níveis de disciplinamento e contribuições para espaços regionais.....113

3.3 Livre circulação de pessoas: fundamentos jurídicos, efeitos e limites normativos nos espaços comuns.....142

4 CONDIÇÃO JURÍDICA DO ESTRANGEIRO EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....170

4.1 Condição jurídica do estrangeiro: conceitos, fundamentos e relações com o Direito Internacional 170

4.2 O estrangeiro em processos de integração regional: os fundamentos da condição jurídica do estrangeiro em redefinição a partir da cidadania regional.....193

4.3 Cidadão regional e estrangeiro extrarregional: os direitos de circulação e residência no espaço integrado e as dualidades de tratamento jurídico.....213

5 UNIÃO EUROPEIA: DISCIPLINAMENTO NORMATIVO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E GESTÃO MIGRATÓRIA NO ESPAÇO COMUM.....230

5.1 O processo de integração europeu e as contribuições jurídicas para o disciplinamento da mobilidade humana.....230

5.2 O disciplinamento normativo da livre circulação de pessoas na UE 247

5.3 O disciplinamento normativo da imigração na UE.....263

5.4 Desafios e perspectivas do modelo europeu de disciplinamento da mobilidade humana: as dualidades de tratamento jurídico e as propostas de reformulação 279
6 MERCOSUL: DISCIPLINAMENTO NORMATIVO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E GESTÃO MIGRATÓRIA NO ESPAÇO REGIONAL.....300
6.1 O processo mercosulino e as contribuições normativas para o disciplinamento da mobilidade humana 300
6.2 O disciplinamento da livre circulação de pessoas e a gestão migratória no MERCOSUL 317
6.3 A regulamentação migratória nos países do MERCOSUL e as contribuições do bloco para a redefinição da condição jurídica do estrangeiro.....336
6.4 Desafios e perspectivas do modelo mercosulino de disciplinamento da mobilidade humana: propostas de harmonização e impactos regionais.....360
7 CONCLUSÕES.....381
REFERÊNCIAS.....387

1 INTRODUÇÃO

A mobilidade humana, em uma sociedade globalizada, assume formas que desafiam o disciplinamento normativo do fluxo de pessoas que transitam por Estados soberanos, sobretudo quando estes participam de arranjos regionais de integração. A formação de blocos econômicos regionais, com a reconfiguração da soberania estatal, pode transportar o disciplinamento da mobilidade humana, seja em uma perspectiva de livre circulação de pessoas, seja em uma perspectiva de gestão do fluxo migratório extracomunitário, de uma ação isolada unicamente nacional para a esfera de discussão regional, em virtude dos compromissos assumidos nos arranjos integrativos, o que leva a uma complexa relação entre direito interno, normas regionais e direito internacional.

Os processos de integração regional, por sua vez, sobretudo aqueles que optaram por consolidar o mercado comum, caracterizado pela livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, desbordam das perspectivas exclusivamente comerciais e tendem a conformar espaços comuns de mobilidade, que proporcionam privilégios de circulação aos cidadãos do bloco. As normativas regionais que vigoram nos espaços integrados afetam a livre circulação de pessoas e assumem várias formas, desde a simples remoção dos requisitos de visto para facilitar viagens intrarregionais, até uma abordagem mais abrangente, que concede o direito de residir e trabalhar em outro Estado-Membro, afetando diretamente a condição jurídica dos cidadãos, em especial, os direitos de circulação e residência exercidos no espaço integrado.

Em contrapartida, no que tange aos fluxos extrarregionais, a gestão da mobilidade humana em experiências de integração traz desafios normativos adicionais para disciplinar, de forma harmônica, os direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros, colocando desafios para uma gestão efetiva da área de livre circulação, mas sem retirar as competências soberanas nacionais de controle migratório de cada Estado. Sob esta perspectiva, a depender do grau de institucionalidade e do sistema normativo adotado, são propostas normativas regionais que buscam desenvolver uma política, senão uniforme, ao menos harmônica em relação à entrada, circulação e permanência de estrangeiros no espaço comum.

O complexo normativo destinado a regulamentar o fenômeno da circulação de pessoas nos espaços regionais, por seu turno, condiciona uma governança regional do movimento territorial humano, tanto intrarregional, representado pela livre circulação de pessoas, quanto inter-regional, em relação às migrações externas. As normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão da governança migratória regional trazem como desafios a definição da agenda de interesse do bloco; a construção de consenso e convergência de

posição nas relações externas; e as eventuais mudanças, adaptações e incorporações nas legislações, políticas e práticas internas de migração em relação aos preceitos regionais.

Tendo em conta o contexto apresentado, a presente tese aborda o tema da mobilidade humana em processos de integração regional, destacando seus impactos na redefinição da condição jurídica do estrangeiro, notadamente em relação aos direitos de circulação e residência disciplinados no espaço integrado. Para tanto, a pesquisa utiliza como objeto de estudo os espaços regionais de mobilidade, a fim de mapear os impactos da integração regional na livre circulação de pessoas e no tratamento jurídico da imigração. Em outras palavras, aborda-se o tema das complexas interações jurídicas existentes entre integração regional, livre circulação de pessoas e migrações nos blocos econômicos.

Em relação ao objeto de estudo, a tese confronta duas experiências concretas de regionalismos que oferecem propostas de disciplinamento da mobilidade humana: o modelo adotado na União Europeia (UE), regido pelo direito da UE, marcado pela supranacionalidade, que já conta com um espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ) sem fronteiras internas, em que é assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas em matéria de imigração; em contraposição ao modelo adotado no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), intergovernamental e em evolução, mas que já conta com normativas visando formar uma área de livre residência na região e constituir uma cidadania mercosulina. Ao final, reflete-se acerca da relevância dos arranjos integrativos como possíveis difusores de políticas e de sistemas de disciplinamento migratório.

No que se refere à UE, discutem-se as normativas adotadas para consolidar o espaço comum, especificamente as regras regionais afeitas aos domínios da mobilidade humana. Dentre essas medidas, destacam-se os acordos para implementação da livre circulação de pessoas e a busca por uma política de imigração para o bloco, composto por um esquema jurídico ainda fragmentário e setorizado. Na análise da UE, levam-se em consideração os desafios trazidos pelo fluxo desproporcional de pessoas que chega àquele continente, as tensões existentes entre as competências normativas dos Estados-membros e das instâncias comunitárias, e o ceticismo apoiado por correntes que desconfiam do regionalismo. Neste ponto, propõe-se discussão acerca da eficácia das normas supranacionais em matéria de livre circulação de pessoas e de imigração, como estratégia jurídica para consolidar o espaço comum em um modelo que optou pela supranacionalidade e pelo método comunitário.

Paralelamente, no que tange ao MERCOSUL, analisam-se as iniciativas tendentes a implementar a livre circulação de pessoas para os cidadãos regionais, bem como os desafios para garantir um tratamento jurídico harmonizado em relação à migração extrarregional, em

especial, a partir da construção de um espaço de livre residência no bloco. O objeto da pesquisa leva em conta as peculiaridades do modelo mercosulino, com a adoção do direito da integração regional e do modelo intergovernamental. Partindo das normativas regionais relativas à livre circulação de pessoas, dos Acordos sobre migração e residência, do Plano de ação para a cidadania mercosulina e dos sistemas normativos migratórios internos dos países da região, a tese reflete acerca da importância do arranjo sul-americano como possível difusor de políticas e experiências de migração, apostando na harmonização normativa e na necessidade de incorporação e adequação dos sistemas nacionais aos preceitos regionais. Em síntese, reflete-se acerca da eficácia das normas regionais sobre as políticas migratórias nacionais em um modelo de integração intergovernamental, acentuando os desafios existentes no sentido de se estabelecer uma efetiva gestão migratória regional.

A opção por utilizar, como objeto de análise, os espaços integrados existentes no arranjo europeu e mercosulino, especificamente em relação aos direitos de mobilidade conferidos aos cidadãos do bloco e aos imigrantes no espaço comum, justifica-se na medida em que as experiências citadas oferecem propostas significativas de regulamentação em termos de mobilidade, as quais são contrapostas por desafios jurídicos inconclusos em matéria de disciplinamento migratório regional. A intensa circulação de pessoas por espaços de integração, na condição de trabalhadores, turistas, estudantes ou prestadores de serviços, motiva a análise dos sistemas de regulamentação do fenômeno da mobilidade territorial humana nas experiências de integração existentes no mundo, a partir dos impactos que trazem para a condição jurídica dos que circulam no espaço regional. No cenário de uma sociedade complexa e globalizada, composta por um mosaico de arranjos de integração, os blocos regionais emergem como centros normativos disciplinadores dos direitos de mobilidade.

Tais processos condicionam complexas interações entre os diferentes níveis de normatividade, na medida em que os Estados, por um lado, evocam a defesa da soberania e o controle do fluxo de estrangeiros como competências nacionais. Por outro lado, em um contexto de crescente politização, reconhecem a necessidade de cooperar com outros atores na governança do fenômeno, mormente no âmbito regional, que traz normas próprias, distintas do direito interno e do direito internacional clássico, visando à regulamentação dos direitos de circulação e residência nos espaços integrados, valendo-se da proximidade geográfica, dos objetivos comuns, e dos mecanismos jurídicos próprios do direito regional.

Diante do contexto apresentado, a relevância de se estudar a circulação de pessoas em processos de integração regional reside em identificar os impactos da gestão da mobilidade humana na condição jurídica dos cidadãos do bloco e dos estrangeiros extracomunitários, bem

como as formas de interação entre o disciplinamento regional da mobilidade e o direito interno, em um modelo supranacional, em contraposição ao modelo intergovernamental, apontando as contribuições que a livre circulação e a harmonização das políticas migratórias podem trazer para a consolidação desses espaços comuns. A importância da pesquisa, por sua vez, está em destacar os desafios e os impactos jurídicos das propostas de normatização do fluxo de pessoas que transitam em espaços regionais, notadamente nos dois modelos de integração em análise. Em outros termos, entende-se relevante discutir se, e em que medida, o estrangeiro regional, por vezes considerado como um cidadão do bloco, recebe tratamento jurídico diferenciado em comparação ao tratamento dado ao estrangeiro extrarregional no âmbito dos blocos econômicos, especificamente em relação aos direitos de circulação e residência, diante das diferentes situações migratórias que o acompanham.

A tese, portanto, busca trazer como contribuição uma reflexão acerca dos desafios normativos de uma governança migratória regional, a partir da contraposição de dois modelos de integração, um regido pelo direito da UE e outro regido pelo direito da integração regional. Parte-se do pressuposto de que o disciplinamento normativo da mobilidade humana apresenta, por um lado, possibilidades para aprofundar a integração regional e ir além de uma agenda puramente econômica, através da criação de direitos regionais de cidadania, e do compartilhamento de interesses comuns em matéria de migração e de cooperação regional. Por outro lado, requer medidas que abordem o núcleo da soberania do Estado, com repercussões na segurança pública, na coesão social e na competitividade econômica.

Busca-se contribuir com a discussão a respeito das vantagens e desafios inerentes aos espaços regionais de mobilidade, tomando como ponto de partida a premissa de que o processo de integração implica em adequar políticas e normativas nacionais aos preceitos regionais, sem retirar completamente a soberania estatal, dado que o Estado permanece competente para disciplinar o ingresso de outros não regionais. Muito embora os estudos sobre integração regional tendam a ser pautados em agendas comerciais, conferindo importância diminuta aos aspectos de mobilidade de pessoas, nesta pesquisa, propõe-se uma análise da eficácia do processo integracionista centrada no dado da mobilidade humana, demonstrando que a consolidação de espaços regionais depende diretamente da livre circulação de pessoas e de uma efetiva gestão migratória regional, sobretudo nos blocos que visam ao mercado comum.

A partir das experiências em análise, o estudo questiona como o disciplinamento da mobilidade humana pode contribuir para a formação de espaços regionais, através da consolidação da livre circulação de pessoas e da harmonização dos direitos de mobilidade dos

imigrantes nos arranjos integrativos. Como tese, propõe reflexão acerca do papel desempenhado pela mobilidade humana na integração regional, ao acentuar que a liberdade de circulação de pessoas e a governança migratória regional atuam na consolidação de espaços comuns, desde que garantam competências de atuação dos Estados participantes, na medida em que as normativas regionais impactam políticas nacionais de migração e mobilidade em contextos comunitários e intergovernamentais.

Em especial, são levados em consideração os desafios expostos para a gestão migratória regional na UE e no MERCOSUL, ao problematizar as diferenças entre os modelos e a dualidade de tratamento jurídico conferido aos cidadãos do bloco e aos nacionais de países terceiros, o que conduz a uma reconfiguração da noção clássica de estrangeiro nos espaços regionais. Em outros termos, a tese problematiza em que medida o disciplinamento dos deslocamentos humanos pode atuar como fator de agregação, confirmando a tendência de consolidar blocos de integração, ou de desagregação, tendente a esvaziar as esferas regionais. Sob esse viés, busca contribuir para o campo do Direito da Integração e do Direito Comunitário, ao promover a retomada de princípios fundamentais da Teoria do Direito Internacional Privado (DIPr), em especial, da condição jurídica do estrangeiro e da cooperação internacional, no estudo da formação de espaços regionais de mobilidade.

Ressalte-se, ainda, que a opção pelo estudo da UE justifica-se por ser o modelo que completou as fases da integração econômica, no qual já se observa um espaço comum. Trata-se de experiência inovadora, que pode fornecer dados relevantes para se estudar a temática. Frise-se, porém, que não se tem a experiência europeia como a melhor, a mais avançada, ou o exemplo a ser necessariamente seguido pelos demais processos. Isto é, reconhece-se a UE como uma experiência que pode fornecer lições para se pensar em circulação de pessoas, diante do alto grau de institucionalização e de disciplinamento normativo alcançado pelo direito comunitário, mas que deve ser analisada com cautela, por apresentar realidade própria.

Por outro lado, traça-se um paralelo com o MERCOSUL por considerá-lo uma experiência em evolução, da qual o Brasil faz parte, e que apresenta avanços em direção à livre circulação de pessoas, de modo que a regulamentação do tema se torna uma preocupação necessária para melhor compreender os acordos em curso e as perspectivas de integração. Sem adotar um modelo paradigmático, propõe-se uma abordagem em que as experiências regionais sejam avaliadas em conjunto para estabelecer um diálogo analítico. A avaliação da difusão de ideias e práticas dentro e entre regiões ajuda a desenvolver o entendimento das diferenças, pontos em comum e interações entre elas, baseando-se na natureza social das construções regionais, reconhecendo seu pluralismo e particularidades.

Tendo em conta a problemática apresentada, fixa-se como objetivo geral analisar os efeitos da integração regional no disciplinamento normativo da livre circulação de pessoas e da gestão das migrações no espaço integrado europeu e mercosulino. Em relação aos objetivos específicos, busca-se analisar as propostas de disciplinamento da mobilidade humana na UE, em contraponto com as regras regionais relativas à circulação de pessoas no MERCOSUL. Ademais, intenta-se avaliar os impactos das normativas regionais para a definição da condição jurídica do estrangeiro e da cidadania regional nos dois blocos em referência, especialmente a partir dos direitos de circulação e residência tutelados no espaço integrado. Ainda, propõe-se identificar os desafios e as contribuições da livre circulação de pessoas e da gestão migratória regional para a consolidação dos espaços comuns. Finalmente, busca-se apontar as interações entre o direito interno e o direito regional em matéria de imigração e livre circulação, levando em conta um modelo comunitário em face de um modelo intergovernamental, diante de proposta de harmonização normativa migratória.

Para alcançar os objetivos traçados, a tese utiliza uma abordagem qualitativa, pautada na compreensão de conteúdo e formulação de teorias a respeito dos dados obtidos e das obras consultadas. Aplica-se o método hipotético-dedutivo, a partir do qual se apresenta a hipótese geral de que os sistemas regionais analisados tendem a formar centros disciplinadores da mobilidade humana, ao alterar a condição jurídica do estrangeiro nos espaços integrados, favorecendo, internamente, a livre circulação de pessoas e harmonizando, externamente, o tratamento das migrações, o que resulta em um regime dual de regulamentação.

A fim de estruturar as investigações propostas, apresentam-se os seguintes desdobramentos da hipótese formulada, no decorrer dos capítulos: i) a integração regional constitui um sistema jurídico específico, que impacta o disciplinamento normativo da livre circulação de pessoas e da gestão migratória, condicionando a formação de espaços comuns; ii) os desafios de uma governança regional da imigração demandam o equilíbrio entre as competências migratórias nacionais e as normas regionais sobre mobilidade; iii) os espaços regionais de mobilidade tendem a consolidar um regime dual de direitos, com prerrogativas de circulação e residência favorecidas aos cidadãos do bloco e seletivas para nacionais de países terceiros; iv) na UE, o direito europeu permite uma atuação mais incisiva das instâncias supranacionais no disciplinamento da mobilidade humana, embora cada Estado-membro continue relevante nas competências de controle migratório; v) no MERCOSUL, apesar de avanços jurídicos, permanecem desafios ao espaço integrado, em face da forte intergovernabilidade, do déficit normativo da migração inter-regional e da necessidade de maior harmonização, muito embora o bloco tenha potencial para disciplinar o tema na região.

Em relação às bases metodológicas, a tese se assenta em revisão bibliográfica e em pesquisa documental, que retrata e fornece dados sobre o contexto analisado, a partir das normativas pertinentes ao tema. Como dado primário, propõe-se a análise do direito comunitário, em especial as normas relativas ao ELSJ e aos acordos Schengen, que instrumentalizam a livre circulação de pessoas na UE, em cotejo com as diretivas que tratam dos direitos de circulação e residência dos cidadãos europeus e imigrantes extracomunitários. No âmbito do MERCOSUL, levantam-se as normativas que buscam a livre circulação de pessoas, em especial, os acordos de residência e o estatuto da cidadania mercosulina.

No que tange ao aporte teórico, aplica-se uma ótica de estudo que revisa a Teoria Clássica da Integração Econômica, a partir dos fundamentos da governança migratória regional, no intuito de rediscutir os preceitos do direito comunitário e do direito da integração regional, realizando-se um contraponto com a teoria geral do DIPr, a partir da reconfiguração da condição jurídica do estrangeiro em processos de integração, em um diálogo interdisciplinar de fontes, especialmente na área do Direito, Economia e Ciência Política. Por opção metodológica, afastam-se do objeto de análise desta tese as normativas afeitas à proteção humanitária e às migrações forçadas. Tais sistemas fogem ao escopo temático desta pesquisa, pois evocam uma revisão de literatura específica dos Direitos Humanos e da Proteção Humanitária Internacional, diante da tutela especial de que gozam essas pessoas.

Seguindo o plano de pesquisa, a tese se estrutura, substancialmente, em uma parte geral e especial: os primeiros capítulos tratam dos fundamentos jurídicos gerais da integração regional e da mobilidade humana, enquanto os dois últimos capítulos tratam da parte especial da integração regional, aplicando seus fundamentos teóricos às experiências da UE e do MERCOSUL. No capítulo inaugural, abordam-se os fundamentos da mobilidade humana e da integração regional, no contexto de globalização. Na sequência, a tese trata da governança migratória regional e das peculiaridades de disciplinamento da livre circulação em um cenário de integração. O quarto capítulo aborda a condição jurídica do estrangeiro em arranjos regionais, em cotejo com os fundamentos da cidadania regional, com vistas a discutir a dualidade de tratamento jurídico existente nos modelos em comento. Os dois últimos capítulos, respectivamente, abordam as experiências concretas de regionalismos na UE e no MERCOSUL, ao discutir as normativas que regulamentam a circulação de pessoas e ao abordar os desafios e as perspectivas de uma efetiva governança migratória. Por fim, com um paralelo entre os arranjos analisados, apresentam-se as considerações finais que indicam os impactos normativos da livre circulação e da gestão migratória para consolidação dos blocos.

2 PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E MOBILIDADE HUMANA

2.1 A mobilidade humana em um contexto de globalização e de regionalismo

O presente capítulo busca refletir acerca do disciplinamento normativo da mobilidade humana em processos de integração regional. A fim de situar o contexto de análise do problema de pesquisa investigado, esta seção apresenta reflexões sobre as transformações jurídicas condicionadas pela globalização em relação ao fenômeno da circulação internacional de pessoas, que se desenvolve sob a égide de uma sociedade global, composta por um mosaico de experiências regionais, as quais produzem efeitos normativos que disciplinam tanto os fluxos intrarregionais, quanto inter-regionais dos sujeitos em mobilidade.

Tendo em consideração que os padrões de migração e mobilidade se desenvolvem em um plano de fundo marcado pela internacionalização do comércio, multilateralização da economia e reconfiguração das competências clássicas do Estado-nação, cujas transformações levaram à proliferação de experiências de regionalismo, a pesquisa apresenta o arcabouço teórico geral para discutir a hipótese de que a integração regional impacta o disciplinamento normativo da mobilidade humana, condicionando a formação de espaços comuns. Após a referida contextualização do problema de pesquisa, nas seções seguintes, discutem-se os efeitos jurídicos específicos da integração regional sobre a livre circulação de pessoas e sobre as políticas migratórias dos Estados, tendo em vista as perspectivas de estudar a normatização dos espaços regionais de mobilidade no âmbito de processos integrativos.

De início, é importante pontuar que a mobilidade humana tem se tornado um dos principais temas do século XXI, o que demanda estudos contínuos para identificar os impactos desse fenômeno sobre as diversas áreas do conhecimento, como Ciência Política, Sociologia, Economia e, em especial, para a área do Direito. Segundo Castles e Miller (2004, p. 11), experimenta-se uma era de incremento dos movimentos internacionais das populações, que constituem uma dinâmica chave dentro do processo de globalização. Como acentua Villamar (2018, p. 132), o aumento desses deslocamentos se produz no contexto da globalização, em que não apenas bens, capitais e informações circulam amplamente, mas também pessoas, colocando desafios para os Estados e as sociedades, em um processo que influencia tanto as políticas nacionais de controle migratório, quanto as relações multilaterais e regionais, gerando complexas interações entre o nível normativo nacional, regional e global.

Por um lado, evocam-se a defesa da soberania e o controle do fluxo de estrangeiros como competências nacionais. Por outro lado, reconhece-se a necessidade de cooperar com

outros atores no disciplinamento do fenômeno, mormente no âmbito regional, que traz normas próprias, distintas do direito internacional e do direito interno, visando à regulamentação dos direitos de circulação e residência no âmbito de espaços integrados.

Como corolário do incremento dos deslocamentos populacionais, verificam-se formas de cooperação interestatal, que levam à multiplicação de fóruns, espaços de discussão e normas acerca do movimento internacional de pessoas, para além dos países de origem e de destino. Como exemplos, mencionam-se as formas de cooperação no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial no Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que lida com sujeitos em especial situação de vulnerabilidade; na Organização Internacional para as Migrações (OIM), que atua na promoção de uma migração humana e ordenada, oferecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes; nas organizações não governamentais de alcance internacional, como Médicos sem Fronteiras e *Human Rights Watch*, bem como associações de migrantes, que atuam na defesa, monitoramento e ajuda a populações em situações de emergência ou de abuso de direitos humanos, pressionando governos e formuladores de políticas públicas; e nas organizações de alcance regional, como os blocos de integração, que formam um quadro jurídico próprio a partir de acordos regionais que disciplinam a livre circulação de pessoas e os fluxos migratórios em espaços integrados. Como resultado, tem-se um complexo emaranhado político, social e jurídico que gera uma espécie de disciplinamento multinível do fenômeno da mobilidade humana internacional, típica da sociedade globalizada e plural que se apresenta.

Antes de prosseguir na análise, no entanto, é importante tecer alguns esclarecimentos conceituais. Em relação à ideia de mobilidade humana internacional, ora abordada, cumpre pontuar que o termo é empregado em sentido amplo, a fim de englobar a perspectiva de livre trânsito, bem como a ideia de migração, tanto de emigração, quanto de imigração, inclusive de suas variáveis, como os deslocamentos forçados (VILLAMAR; ALMEIDA, 2017, p. 8).

Nas seções seguintes, ao tratar especificamente dos arranjos regionais, a tese discute as particularidades do movimento de pessoas no contexto de blocos econômicos, abordando a cisão normativa que os processos integrativos promovem no conceito amplo de mobilidade humana, inserindo a ideia de livre circulação de pessoas e de gestão migratória regional. Não obstante, por ora, atém-se ao sentido lato da mobilidade humana internacional, que se relaciona tão somente ao movimento de pessoas e remete ao fator de deslocamento do ser humano, de um lugar para outro, na perspectiva internacional, a fim de demonstrar que esses fluxos se tornaram uma característica típica da globalização, mas que também revelam os

contextos de desigualdades no mundo atual (HEES; VENY; HEES, 2018, p. 44), em termos de contradições existentes entre o plano normativo e as práticas de gestão migratória.

Apesar de não haver uma uniformidade de termos no que diz respeito à ideia de mobilidade e migração, tendo em conta que muitos autores os utilizam indistintamente como sinônimos (INGLÊS, 2018, p. 96), ou mesmo criam suas próprias classificações, é possível tecer considerações críticas a respeito do tema, traçando certas peculiaridades em relação à nomenclatura utilizada. Para Salazar (2019, p. 14), os conceitos de migração e mobilidade se cruzam, mas não são realmente sinônimos, ainda que alguns autores os usem como tal.

Tendo em conta a maneira como o termo está sendo usado, a mobilidade envolve, em sua cunhagem, muito mais do que o mero movimento físico, isto é, pode ser entendido como um movimento impregnado de significados auto-atribuídos. A mobilidade, enquanto metáfora conceitual, captura a impressão comum de que o mundo da vida está em fluxo, com pessoas, culturas, objetos, capitais, negócios, serviços, doenças, mídia, imagens, informações e ideias circulando pelo planeta (SALAZAR, 2019, p. 18). Sob esse viés, a mobilidade é referida como um fenômeno mais global e genérico de movimento de pessoas, podendo abarcar, por exemplo, a mobilidade de estudantes para fins acadêmicos, de profissionais para prestação de serviços, de investidores para fins de negócios ou de turistas para fins de viagens, sem necessariamente envolver intenção de se estabelecer em outro lugar.

Por outro lado, a migração é entendida como uma forma institucional de referir-se especificamente a certo tipo de mobilidade. Não obstante as dificuldades para fixar um conceito uniformemente aceito, a migração frequentemente remete ao movimento de pessoas de um lugar para outro com a intenção de se estabelecer, permanente ou temporariamente, em novo local ou região geográfica (BATSAIKHAN; DARVAS; RAPOSO, 2018).

Para Geddes *et al.* (2019), a migração internacional, em sentido estrito, é uma forma de mobilidade da população, ou seja, a parte que envolve a passagem das fronteiras do Estado. Isso significa que a migração, por definição, implica em mobilidade, no sentido de movimento humano. Em outras palavras, o migrante é uma "figura menos definida por seu ser e lugar e mais por seu devir e deslocamento, pelo seu movimento" (NAIL, 2015, p. 3). Por essa razão, apesar da pluralidade de termos existentes para designar o fenômeno estudado e da falta de uniformidade doutrinária, prefere-se utilizar a ideia de mobilidade humana, nesta seção, como termo amplo, isto é, um guarda-chuva teórico-normativo, justamente porque o vocábulo remete ao sentido comum de deslocamento, de movimento, mas ciente das variações e peculiaridades doutrinárias envolvendo as discussões relativas à migração e à mobilidade.

Retomando o debate envolvendo a mobilidade e a migração em um contexto de globalização, Castles (2010, p. 193) assinala que os movimentos por razões de estudo, promoção profissional, casamento, aposentadoria ou estilo de vida estão assumindo maior importância, fazendo emergir a ideia de mobilidade em um cenário de globalização que remete à liberdade de circulação, como reflexo de uma sociedade moderna aberta, em contraposição à noção clássica de controle migratório. No entanto, o autor reforça que ainda estão presentes controles nacionais de fronteira, através de legislações migratórias que fixam critérios de entrada, permanência, expulsão e deportação, bem como casos em que a cooperação internacional para a gestão das migrações tornou-se muito restritiva, de modo que ainda não se abandonou o vocábulo das migrações no gerenciamento da mobilidade humana.

Apesar de um mundo de livre mobilidade, com total ausência de controle de fronteiras, ainda ser considerado uma utopia pós-moderna em escala global, razão pela qual ainda é apropriado abordar a migração como um processo baseado na distinção de tratamento jurídico do estrangeiro, cujo deslocamento é modelado, em larga medida, pelo poder soberano dos Estados, não se pode olvidar que a globalização trouxe impactos significativos para a mobilidade humana, independentemente do vocábulo que se adote para se referir ao movimento internacional de pessoas. Seja em relação às facilitações de viagens e ao encurtamento de distâncias e barreiras físicas e comunicacionais, seja em relação à alteração das competências soberanas estatais, a partir de formas de cooperação interestaduais, como o fomento de arranjos de integração, com ordens normativas que criam uma pluralidade de espaços de livre circulação em escala regional, o fato é que a internacionalização da economia transformou o modo como os Estados disciplinam as migrações e a mobilidade.

A globalização, entendida como uma complexa rede de processos econômicos, políticos, tecnológicos e culturais que comporta a intensificação das relações sociais e interconexões em escala mundial, devido aos avanços nas tecnologias da comunicação e dos transportes (GIDDENS, 2006, p. 23), impactou os fluxos transfronteiriços de bens, serviços, informações, capitais e pessoas, que se conectam com seus pares de maneira virtual e real através das fronteiras (OIM, 2018, p. 167). Em consequência, a característica essencial do processo de globalização remete às interações transfronteiriças, que desbordam dos limites do Estado-nação, através da multiplicação de atores e esferas normativas destinadas a disciplinar tais interações em um contexto de crescente interconectividade a nível global.

Em um cenário de interdependência, a ideia de globalização abarca um conjunto de processos que aumentam o escopo, a intensidade, a velocidade e o impacto das interações globais como resultado da extensão das atividades sociais, políticas e econômicas através das

fronteiras, regiões e continentes; da intensificação dos fluxos comerciais, de investimentos, de pessoas e de cultura; e da acentuação dos efeitos das interações globais, como o fato de um evento distante ter efeitos significativos em outras partes do mundo e, como consequência, mitigar os limites entre questões nacionais e questões globais (HELD *et al.,* 1999). Para Giddens (1991), a modernidade está intrinsecamente vinculada à globalização, concebida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que liga localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorridos a quilômetros de distância e vice-versa, cujas interações condicionam a reflexividade que define o processo.

Isso significa que um evento, decisão ou normativa adotada em nível local não necessariamente se detém em limites territoriais fixos, mas pode ter influência e impacto alargado, gerando efeitos e condicionando reações em outras localidades, em nível nacional, regional ou global. Da mesma forma, entendimentos, acordos e normativas adotadas em nível global têm impactos e reações em nível local, em uma espécie de dialética da globalização que gera efeitos recíprocos entre Estados, blocos regionais, organizações internacionais, empresas transnacionais e organizações não governamentais que conectam localidades e influenciam mutuamente as esferas normativas nacionais, regionais e internacionais.

Em uma sociedade globalizada e plural, graças às interações mútuas entre atores globais, as normativas de reforço e segurança da gestão de fronteiras externas adotadas na UE, por exemplo, podem impactar a gestão do fluxo migratório proveniente dos países do norte da África; bem como a adoção de padrões sanitários ou fitossanitários mais flexíveis no âmbito de países do MERCOSUL pode gerar desvios de comércio e impactar as exportações e a adoção de acordos comerciais em outros países e blocos. Essa reflexividade implica em efeitos conectados que remetem à globalização, em uma espécie de globalismo localizado ou localismo globalizado, de modo que reflexividade, globalização e mobilidade se entrelaçam (GUIMARÃES, 2011) e, por isso, condicionam o plano de fundo das análises ora propostas.

Para Hall (2006, p. 57), a globalização é caracterizada por processos que atuam em escala global, atravessando fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço-tempo. Aponta-se para uma espécie de "compressão do espaço-tempo" (BAUMAN, 1998), a partir do encurtamento de fronteiras geográficas e da revolução dos meios de transportes e de comunicações, em uma guinada tecnológica que permite a massificação de interações em redes globais interligadas.

A partir das definições apresentadas, é possível constatar que o processo de globalização indica formas pelas quais mais pessoas se tornam mais estreitamente conectadas a grandes distâncias e se tornam mais conscientes de suas conexões. Isto é, pessoas e lugares

tornam-se interdependentes e organizam novas interações de forma mais estreita. Em síntese, a globalização envolve um processo crescente de difusão, com uma interdependência em expansão, através de instituições transnacionais que fazem emergir uma consciência global a respeito de temas como migrações, saúde, comércio, meio ambiente, trabalho e tecnologias, que passam a ser disciplinados como expressões de uma sociedade global, que ganhou ímpeto no contexto pós-Segunda Guerra, com novas formas de organização internacional, novos arranjos regionais e instituições com amplitude global (LECHNER; BOLI, 2019, p. 2).

A noção de globalização, tal como abordada, é frequentemente associada ao final do século XX, alargando exponencialmente sua influência no início do século XXI, como um fenômeno atrelado à expansão mundial do modelo capitalista, após o fim da Guerra Fria (SILVEIRA; SILVA, 2018, p. 426). Apesar de o termo globalização ter sido empregue em um contexto específico de final do século XX e início do século XXI, em substituição à noção de internacionalização e transnacionalização, há autores que reconhecem ondas anteriores do processo (LENCHER, 2019), que remetem ao longo dos séculos XIII, XVI, XIX, até chegar à versão recente do fenômeno, iniciada no final do século XX em diante. Essa última onda é identificada como uma espécie de 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, posteriormente substituída pelo modelo multilateral de comércio, pela internacionalização dos mercados e intensificação das relações interestatais disciplinadas por organizações e instâncias internacionais e regionais, que interessam mais diretamente à pesquisa.

Reconhece-se que o contexto pós-Segunda Guerra, atrelado às transformações apresentadas, deram novo ímpeto ao processo em análise. A ordem global passa a ser marcada pela multiplicação dos blocos de integração, pela ascensão de organizações internacionais e instâncias como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC), responsável pela sistematização jurídica do sistema multilateral de comércio, a partir de acordos de livre comércio em relação a bens, serviços, tarifas, além de temas como patentes, fármacos e medidas fitossanitárias, visando à integração de mercados e desestimulando práticas protecionistas que gerem desvios de comércio.

Considerando o objeto de estudo desta tese, qual seja, o disciplinamento da mobilidade humana em processos de integração regional, a pesquisa se concentra no marco temporal de análise do pós-Segunda Guerra, 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 regionais, como na América

Latina, através do MERCOSUL. Por essa razão, a ideia de globalização ora abordada foca nas transformações jurídicas ocorridas a partir da segunda metade do século XX e que expande efeitos até as primeiras décadas do século XXI, sendo esse o marco temporal da pesquisa.

Inclusive, em relação aos efeitos do processo globalizador no século XXI, aponta-se uma possível nova onda de globalização em curso, em uma espécie de "globalização 4.0" (VANHAM, 2019), caracterizada por uma nova fronteira de um mundo cibernético. A economia digital alarga efeitos sobre a regulamentação do comércio eletrônico, das criptomoedas, dos serviços digitais e da impressão 3D, a qual é influenciada por inteligência artificial, e simultaneamente ameaçada por hackers e ataques cibernéticos transfronteiriços, colocando novos desafios para a sociedade. Nesse contexto, as esferas da mobilidade, quais sejam, informação, capital, mercadorias e pessoas, são estabelecidas com ainda mais densidade no cenário de globalização econômica, em um novo quadro de circulação em escala mundial, em que à elevada mobilidade da informação e dos capitais, acresce-se o efeito da mobilidade do fator trabalho e das migrações (JUSTINO, 2016, p. 3).

Por essa razão, tende-se a configurar o século XXI como a era da fluidez e do movimento, em que mudanças no transporte, na tecnologia e na cultura tornam normal que as pessoas pensem além das fronteiras e as atravessem. A globalização contribuiu para a inserção da ideia de mobilidade transfronteiriça no paradigma de estudo das Ciências Sociais, não obstante o paradigma da imobilidade, relativo às estruturas sociais e normativas que facilitam certos movimentos e impedem outros, continue relevante (SALAZAR, 2019, p. 18), sobretudo para analisar aqueles que estão excluídos das facilidades jurídicas de deslocamento.

Como um dos aspectos potencializados pela globalização, a mobilidade tende a ser socialmente organizada. Uma das principais expressões desse disciplinamento reside, justamente, nos sistemas jurídicos, que são centros normativos para regulamentação da mobilidade humana, a partir de leis nacionais de migração, dos sistemas regionais de livre circulação de pessoas, ou mesmo dos acordos internacionais e pactos globais, que buscam estabelecer padrões harmônicos de disciplinamento das migrações.

No que se refere às relações envolvendo os processos de globalização e a esfera de mobilidade humana, vale esclarecer que o novo contexto internacional globalizado aumentou não apenas os fluxos comerciais, mas também os fluxos de pessoas, forçando os governos a se adaptarem a uma maior internacionalização dos padrões de produção, de trabalho e das normativas envolvendo a gestão migratória (CEPALUNI; MARIANO; MARIANO, 2019, p. 95). Apesar de as migrações não representarem um aspecto novo, surgido com os processos de globalização, Faria (2015, p. 45) destaca que a inovação do tema na contemporaneidade se

dá graças ao seu escopo global, relacionado à amplitude do fenômeno, em termos do volume de sujeitos em mobilidade, dos países envolvidos nas rotas, e das remessas de capitais movimentados pelos migrantes nos países de destino e de origem, o que influenciou à crescente importância do tema na formulação de políticas e normativas nacionais e internacionais, bem como suas repercussões comerciais, políticas e sociais nas nações.

Em síntese, as esferas de mobilidade humana foram impactadas pelas transformações políticas, econômicas, culturais e jurídicas, assim como por avanços tecnológicos nas áreas de transportes e comunicações. Consequentemente, a mobilidade humana passa a ocupar função central na era da globalização, configurando-se como um tema global, componente de espaços que se tornaram interdependentes, o que torna a globalização um contexto basilar para se entender os deslocamentos humanos internacionais no presente século.

Como se observa, os processos de migração e mobilidade são profundamente afetados pela globalização, através das interações que se estendem por múltiplas localidades e transcendem as fronteiras dos Estados (OIM, 2018). Os vínculos entre a mobilidade territorial humana e os complexos processos inerentes a uma maior interconectividade são cada vez mais significativos, na medida em que permitem uma melhor compreensão sobre a dinâmica global que afeta populações propensas a movimento, particularmente aquelas em risco de deslocamento ou expostas a migrações irregulares. Além disso, a compreensão dos impactos de um contexto internacional globalizado ajuda a determinar o papel das normativas e de suas limitações na definição das tendências e padrões de migração e mobilidade.

Para Lussi (2015, p. 46), as esferas de mobilidade representam um *modus vivendi* que a globalização introduziu e dos quais a migração não é mais que uma de suas formas. Isso significa que os fluxos migratórios passam a ser considerados não apenas como fluxos bilaterais ou com prevalência unidirecional, mas como realidades transnacionais, incluindo deslocamentos, atividades e espaços transnacionais. Em outras palavras, a sociedade globalizada, plural e interdependente economicamente, passou a ser composta por tipos de mobilidade humana que envolvem, além dos deslocamentos entre um país de origem e um de destino, variadas formas de comunicação e de livre circulação de fatores produtivos em uma ampla rede de atores transnacionais que influenciam o disciplinamento normativo do tema.

Ainda acerca da relação entre globalização e movimento humano, reforça-se que o aumento do fluxo de informações acerca das oportunidades existentes em outros países, é um dos fatores que marcam o fenômeno analisado, refletindo tanto nas desigualdades, como nas mudanças sociais e econômicas que ocorrem em diferentes lugares (HEES; VENY; HEES, 2018). Neste ponto, a globalização coloca a necessidade de transição do controle migratório

para a gestão migratória, não implicando que os Estados abandonem a competência soberana de regular a entrada de estrangeiros e supervisionar suas condições de residência, mas, sim, de formular políticas razoáveis de admissão que contemplem a permanência, o retorno, a reunificação, o trânsito nas fronteiras e a mudança de pessoas a outros países. Diante de processos migratórios cada vez mais frequentes, as nações são instadas a criar políticas para gerenciar a mobilidade, atentas aos padrões regionais e internacionais de proteção aos sujeitos em mobilidade, e não tão somente contrapondo regras ou endurecendo limites fronteiriços.

Sob o aporte normativo, a globalização também impactou a forma de disciplinamento da mobilidade humana. Ao transpor para o âmbito de discussão internacional ou regional matérias que estavam circunscritas à esfera nacional, como a regulamentação dos direitos de entrada, circulação e permanência de estrangeiros, a emergência de uma sociedade globalizada, impulsionada pela internacionalização da economia e pela proliferação de blocos, multiplicou fóruns e espaços que lidam rotineiramente com o deslocamento humano.

Observa-se a inserção do tema do movimento de pessoas na agenda internacional, através da atuação de organizações internacionais que buscam conformar padrões normativos harmônicos no disciplinamento da mobilidade humana, como um assunto que enseja tutela jurídica global. Ademais, incrementa-se a cooperação dos Estados com outros sujeitos de direito internacional, como organizações regionais, organizações internacionais e outros Estados, evidenciando que a globalização impactou as competências de controle a fim de alcançar uma gestão migratória adequada e consentânea com as transformações normativas.

No entanto, mesmo nesse cenário de intensa transformação das competências soberanas, diante da emergência de uma sociedade globalizada, não se pode olvidar que os Estados ainda continuam como atores relevantes nas competências de regulamentação da mobilidade. Tanto é que Lavenex (2019a, p. 571) explica que a política de migração nacional tem sido vista como o último grande reduto da soberania nacional, em que os Estados tradicionalmente relutam em assumir compromissos multilaterais.

Isso se dá, em larga medida, devido ao apego dos ordenamentos jurídicos internos às competências soberanas de controle, sobretudo no que diz respeito ao disciplinamento dos direitos de mobilidade dos estrangeiros no âmbito nacional. A competência de gerenciar os fluxos migratórios representa um aspecto chave da soberania nacional em contexto internacional globalizado, com repercussão no mercado laboral interno, na segurança de fronteiras, na saúde pública e na seguridade social como um todo. Razão pela qual faz emergir uma espécie de resistência estatal ao processo globalizador, que se alavanca em cenários de adversidades, como pandemias, migrações em massa, preocupações concernentes à ordem

pública e à segurança nacional, proteção ao sistema de bem-estar social, competições por postos de trabalho, crises econômicas, ou qualquer outra razão invocada, real, imaginada ou retórica, que justifique medidas de restrição à circulação de pessoas, resultando no endurecimento de controles e na retomada de competências regulamentadoras nacionais.

Noutro giro, não se pode negar que já há efeitos significativos de instâncias internacionais e regionais que buscam disciplinar certos aspectos da mobilidade humana para além das competências normativas nacionais. Isso porque o Estado-nação não é mais o exclusivo sujeito de direito internacional produtor de normas, cultura e valores. Antes, divide influência com blocos regionais, empresas transnacionais, ONGs, indivíduos e organizações internacionais, como OIM e ONU, inclusive em termos de migrações e mobilidade.

Além de organizações internacionais, nas quais os países apresentam certa flexibilidade na adoção de compromissos assumidos, o disciplinamento normativo da mobilidade humana passou a ser observado fortemente em uma série de iniciativas regionais que evoluíram no período pós-Segunda Guerra Mundial, abordando questões relacionadas à migração e à livre circulação de pessoas (LAVENEX, 2019a), das quais os Estados participam através de compromissos juridicamente vinculantes. Os blocos regionais, que proliferam em um contexto de globalização da economia, geralmente se baseiam em um tratado, possuindo personalidade jurídica e mecanismos de tomada de decisão ou aplicação do direito regional que incentivam a cooperação ou a integração entre os países participantes e podem envolver uma pluralidade de temas, dentre os quais as questões relativas à mobilidade humana.

Como exemplo, mencionam-se os arranjos regionais da UE e do MERCOSUL, que apresentam acordos relativos à livre circulação de pessoas no espaço regional, normativas tendentes a implementar uma cidadania regional, facilitando os direitos de circulação e residência dos nacionais de países dos respectivos blocos, bem como iniciativas harmonizadoras tendentes a disciplinar os direitos de mobilidade de nacionais de países terceiros, ensejando a adaptação normativa nacional aos preceitos regionais ou mesmo a aplicação imediata das normas relativas ao sistema regional. No outro extremo do processo, observam-se iniciativas menos formalizadas, às vezes *ad hoc* e voluntárias, que definem diretrizes para ação, como declarações, ou promovem o diálogo e o intercâmbio, como os processos de consulta regional, no intuito de conformarem entendimentos conjuntos a respeito dos desafios migratórios enfrentados pelas respectivas regiões.

As organizações regionais em referência serão expressamente abordadas nos capítulos seguintes, com especial foco na atuação da UE e MERCOSUL, com vistas a demonstrar suas ações para a regulamentação jurídica da mobilidade humana em espaços de integração. Os

referidos blocos são citados neste capítulo no intuito de demonstrar que, não obstante a influência significativa dos Estados na regulamentação da mobilidade, em um contexto de globalização contemporânea, instâncias internacionais e regionais também oferecem contribuições à matéria, ensejando esforço de adaptação e conformação normativa de leis e políticas migratórias nacionais a padrões reconhecidos globalmente e regionalmente.

Pelo exposto, nota-se que a ascensão de uma sociedade globalizada, interdependente economicamente e composta por uma série de experiências regionais de integração, impacta as formas de gerenciamento da mobilidade humana e as formas como os Estados tradicionalmente lidam com este fenômeno. Por um lado, há uma pressão pela liberalização de fatores de produção, a fim de fazer circular livremente bens, serviços, capitais e pessoas, em condições e circunstâncias específicas. Os ordenamentos jurídicos nacionais são pressionados a abrirem espaço às esferas de mobilidade da globalização, reduzindo barreiras físicas, técnicas e alfandegárias, no âmbito regional e, paulatinamente, no âmbito global, em atenção ao estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional. Nesse contexto, as leis migratórias nacionais são pressionadas a promoverem uma abertura seletiva ao movimento humano, sobretudo de trabalhadores altamente qualificados, prestadores de serviços, investidores, estudantes em intercâmbio, dentre outras categorias em mobilidade de acordo com as demandas nacionais apresentadas, em um esforço de conformidade aos sistemas normativos regionais e internacionais dos quais os respectivos Estados participam.

Por outro lado, esses mesmos sistemas normativos nacionais, em um contexto de globalização, são tentados a selecionarem fluxos irregulares, reintroduzindo controles migratórios e fronteiriços rígidos por questões de saúde, segurança, terrorismo, proteção do mercado laboral, dentre outras, mas sem negligenciar a proteção humanitária adequada que se comprometeram a oferecer no âmbito do direito internacional e sem negligenciar os compromissos regionais assumidos no âmbito de blocos de integração de que eventualmente participem. Como esclarece Villamar (2018, p. 134), a complexidade dos fluxos contemporâneos, assim como a existência de normas internacionais de direitos humanos, o aumento dos vínculos transnacionais e o surgimento de formas de cidadania supranacionais, tendem a redefinir constantemente a ação estatal, promovendo aproximações multilaterais que multiplicam o número de organismos e esferas normativas afeitas à mobilidade humana a nível regional e global, desafiando a soberania westfaliana clássica.

Além de impulsionar as esferas de mobilidade, nos termos apresentados, paradoxalmente, ressurgem efeitos reversos da globalização, que desafiam a mobilidade humana, como um processo que une e ao mesmo tempo separa (BAUMAN, 1998, p. 8). O

duplo sistema de inclusão e exclusão promovido pelo fenômeno da globalização reverbera sobremaneira na esfera da circulação de pessoas, sobretudo nos excluídos do processo. O fenômeno não atinge de forma homogênea todas as áreas da sociedade, gerando uma espécie de reação à anti-globalização em muitos Estados e de retomada do nacionalismo, entendido como um processo de reafirmação de competências soberanas do Estado-nação para disciplinar os temas de interesse nacional, que já estavam difundidos para níveis de normatividade supranacionais e intergovernamentais. Os efeitos negativos da globalização se expandem e abarcam desde mudanças climáticas, desafiando padrões normativos estabelecidos a nível global, confrontados com padrões nacionais de proteção ou de flexibilidade, até novas guerras comerciais envolvendo potências econômicas, desafiando os acordos de livre comércio maturados no seio de organizações internacionais, como a OMC, gerando uma retomada do protecionismo comercial (VANHAM, 2019).

Da mesma forma, em relação à mobilidade humana, as instabilidades políticas, as crises financeiras, as desigualdades econômicas, ou mesmo as perseguições, guerras e desastres ambientais têm levado a fenômenos de imigração em massa, que desafiam os ordenamentos jurídicos nacionais a disciplinarem os fluxos migratórios como aspectos da soberania estatal, os quais devem ser equilibrados com compromissos regionais e internacionais assumidos, sobretudo em matéria de direitos humanos, sob pena de ameaçar espaços já consolidados de livre circulação de pessoas e de colocar em xeque a harmonização de políticas migratórias em contextos de integração, sendo usado como gatilho para retomada do nacionalismo. Em síntese, o protecionismo, as guerras comerciais e os controles de imigração estão novamente na ordem do dia em muitos países, no contexto da globalização contemporânea.

Acerca dos sujeitos que estão à margem do processo de globalização, mesmo levando em consideração as facilidades de circulação, autores como Castles (2010, p. 15) exemplificam as contradições do processo, ao afirmarem que a contratação internacional de pessoal altamente qualificado tende a ser considerada valiosa, enquanto trabalhadores migrantes com baixa qualificação são vistos como fora de lugar nas novas economias pós-industriais, muitas vezes como uma migração indesejada. No mesmo sentido, Faria (2015) aponta que, no mundo contemporâneo, vivencia-se uma situação contraditória: ao mesmo tempo em que é facilitada a mobilidade de indivíduos, em consequência da evolução dos meios de transporte e do maior fluxo de informações na era da globalização, esses mesmos indivíduos são repelidos pelo regime moderno de controle de fronteiras, cujas técnicas cada vez mais sofisticadas impossibilitam, na prática, seu deslocamento, gerando dificuldades reflexas, como a atuação de organizações criminosas de atravessadores para burlar os

controles rigorosos de fronteiras seletivas. Em consequência, há um regime dual de fronteiras que se abrem para garantir a liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas autorizadas a circular, enquanto se enrijecem seletivamente a fluxos externos indesejados.

Sob esse aspecto, não há como ignorar que existe uma perspectiva critica acerca da globalização, sobretudo em termos de mobilidade, que não produziu, de forma absolutamente irrestrita, a liberalização normativa dos deslocamentos humanos. Afinal, a liberdade de movimento para alguns "só pode tornar-se possível através da exclusão organizada de outros, forçados a circular como irregulares, 'outros', migrantes ou refugiados" (LUSSI, 2015, p. 45).

A distinção de tratamento jurídico em relação aos direitos de mobilidade dos estrangeiros no contexto de uma sociedade globalizada e plural é sentida, inclusive, no âmbito de processos de integração regional, em que são concedidos privilégios de circulação e residência aos cidadãos do bloco no âmbito do ordenamento jurídico comunitário ou regional, enquanto esses mesmos direitos tendem a ser enrijecidos ou disciplinados na ordem normativa interna para os nacionais de países terceiros, cujas especificidades serão tratadas mais adiante no capítulo relativo à condição jurídica do estrangeiro em processos de integração. Desse modo, a integração regional funciona como uma metáfora da dinâmica da mobilidade humana no contexto de globalização: libera-se o movimento, mas para algumas pessoas e em determinadas condições, de acordo com os compromissos normativos assumidos, podendo o Estado retomar as competências de controle diante de situações pré-estabelecidas.

Diante do exposto, é possível notar que o processo de globalização não se restringe ao viés econômico, mas também abarca as esferas sociais de mobilidade, bem como as esferas políticas, culturais e jurídicas (SILVEIRA; SILVA, 2018). Sob o aporte socioeconômico, a globalização se relaciona à mundialização da economia. A partir da liberalização comercial, da integração funcional de atividades econômicas internacionalmente dispersas, da competição por capitais voláteis e do advento de um sistema financeiro internacional globalmente difundido e integrado (FARIA, 2012, p. 87), observa-se um contexto em que economias locais, regionais e internacionais encontram-se mutuamente imbricadas.

Nesse sentido, a ideia de globalização econômica abarca dimensões comerciais, financeiras e produtivas (MANZI, 2019, p. 483). O pilar comercial da globalização sustenta os fluxos do comércio internacional dentro do sistema global, abarcando a atuação constante e intensa de empresas privadas e públicas, bem como governos que se envolvem no comércio internacional, em atuação transnacional. Por seu turno, o pilar financeiro é caracterizado por transações que envolvem compra e venda de moeda, operações com mercados, investimentos em carteira de curto prazo, empréstimos bancários e atuação de grandes empresas. Em outras

palavras, traz à tona a atuação das instituições internacionais do sistema de Bretton-Woods, em especial, FMI e Banco Mundial. O pilar da globalização produtiva, porém, está ligado ao processo de expansão de empresas transnacionais e ao crescimento de investimentos estrangeiros de longo prazo, pela difusão de padrões tecnológicos e modelos de organização industrial, bem como pela internacionalização das estruturas de mercado.

Além do aspecto econômico, a globalização expande efeitos para as esferas políticas, ao potencializar novos fóruns mundiais de diálogo e formação de debate para além do Estado-nação, como organizações internacionais, blocos regionais, ONGs, empresas transnacionais, instâncias internacionais de solução de controvérsias, dentre tantas outras instituições que contribuem para a discussão de temas na esfera global, buscando padrões negociados em termos de meio ambiente, saúde, comércio, desenvolvimento sustentável e migração.

Antes tratados prioritariamente em espaços nacionais, a globalização escancara as limitações do Estado no disciplinamento de temas de interesse global, em um cenário de intensa interdependência e ascensão de um emaranhado normativo de âmbito local, regional e internacional, marcando a passagem de sociedades nacionais para uma sociedade global (ARMADA, 2012). Tem-se a formação de uma sociedade 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 ultrapassam fronteiras nacionais, formando uma sociedade mundial, sem Estado mundial.

Da mesma forma, o processo traz dimensões culturais, uma vez que o fim da Segunda Guerra, e posteriormente da Guerra Fria, com a queda do regime soviético e a desintegração do bloco socialista, passaram a caracterizar uma nova ordem mundial que busca homogeneizar padrões culturais e ideológicos (MACHADO; MATSUSHITA, 2019, p. 106). Fala-se em uma tentativa de homogeneização de valores culturais, ora reafirmando valores universalmente compartilhados, ora provocando reações de resistências culturais e identitárias que, graças ao relativo encurtamento das fronteiras geográficas e das barreiras à comunicação, faz emergir certa tensão entre a diversidade das culturas nacionais e das civilizações no bojo da modernidade ocidental. Desse esforço resulta uma tentativa de moldar uma consciência global e uma cultura popular ocidental do “McWorld” (LECHNER; BOLI, 2019, p. 3).

A diversidade cultural convive com o acesso generalizado à informação e com a massificação das mídias, que provoca, paradoxalmente, efeitos de hibridação cultural e rejeição violenta dos valores, padrões e crenças que lhes são associados. Por um lado, condiciona-se um processo de uniformização de sociedades, buscando-se padronização de gostos e preferências, que nem sempre é alcançado completamente, haja vista que padrões e

modelos globais tendem a ser adaptados à luz de circunstâncias locais, a exemplo da adaptação local de cardápios de grandes cadeias de *fast-food.* Por outro lado, reavivam-se singularidades e fundamentalismos no âmbito da sociedade global, em reação a este processo.

Além dos impactos socioeconômicos, políticos e culturais mencionados anteriormente, a globalização traz, ainda, efeitos jurídicos. O sentido jurídico da globalização, dimensão que interessa mais diretamente à tese, gera impactos que contextualizam o cenário de interdependência econômica e de multiplicação de blocos de integração regional sob os quais se desenvolvem a mobilidade humana, constituindo o plano de fundo de análise das investigações ora propostas. Acerca dos impactos deste novo cenário para os sistemas jurídicos, Dantas, Silvestre e Maior (2018, p. 40) apontam que os fenômenos da globalização e da regionalização, bem como a internacionalização dos direitos humanos, delineiam novos contornos aos conceitos clássicos de soberania, Poder Constituinte e Estado, enquanto ente monopolizador da produção de normas jurídicas e, até mesmo, o de Constituição, entendida no sentido de *lex magna* portadora de uma supralegalidade que a fazia se impor sobre todo e qualquer tipo de norma jurídica.

Isso significa que ordenamentos jurídicos nacionais, passam a conviver, influenciar e sofrer influências de sistemas normativos que transcendem o direito interno. As interferências mútuas dos sistemas normativos internos em outros sistemas normativos são potencializadas pela globalização e podem ser sentidas, por exemplo, na proliferação de ordens jurídicas regionais, provenientes de processos de integração. Os blocos regionais, impulsionados pela necessidade de integração econômica, demandam reflexamente maior integração política e jurídica, visando atender aos objetivos comuns mutuamente acordados.

Em consequência, os arranjos integrativos formam ordens jurídicas regionais, distintas do direito interno e do direito internacional clássico, regidas por princípios próprios, que passam a regulamentar as esferas relativas à circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, bem como as instituições regionais e os sistemas de solução de controvérsias criados por cada experiência regional. A superveniência dessa ordem jurídica regional ou comunitária pode implicar atribuições de competências nacionais para o âmbito regional, ao passo que demanda esforços de aplicação imediata, incorporação, uniformização ou harmonização do direito interno em face do sistema regional, a depender do modelo jurídico adotado por cada bloco, cujas experiências são impulsionadas pela globalização, já que constituem uma estratégia de inserção competitiva no cenário internacional de intensa interdependência econômica.

No entanto, os efeitos da globalização não se reduzem à esfera regional. Os impactos jurídicos são sentidos, também, nas complexas interações entre sistemas nacionais e acordos

negociados no âmbito de organizações internacionais; no sistema de reconhecimento universal de direitos humanos, que condiciona a um cosmopolitismo ético cujos direitos devem ser tutelados também na ordem interna; ou mesmo nos modelos de disciplinamento que transcendem qualquer vinculação obrigatória ao Estado-nação, como os usos e costumes do comércio internacional, os institutos de uniformização e unificação do direito privado, as cortes arbitrais internacionais, as *guidelines* e códigos de conduta que disciplinam a atuação de empresas transnacionais e a atração de investimentos estrangeiros diretos, bem como nos sistemas de disciplinamento das relações esportivas, digitais e comerciais no âmbito internacional, que representam um direito para além do Estado.

Acerca das transformações jurídicas condicionadas pela globalização econômica, destaca-se que o processo impacta os institutos jurídicos conhecidos, com o surgimento de novas relações contratuais, com a ascensão de blocos econômicos, e com a intensificação da atuação de organizações internacionais e supraestatais, em particular, das que se ocupam do comércio internacional, com repercussão no Direito Econômico Internacional, no Direito do Comércio Internacional e no DIPr (BÔAVIAGEM, 2016, p. 65). Como aponta Casella (2000, p. 11), o fenômeno da globalização, antes percebido pela economia, bateu às portas e foi experimentado pela política e pela nação, e doravante também o haverá de ser pelo direito.

Para Menezes (2007, p. 143), a globalização promove um processo de internacionalização de toda a vida jurídica nas diversas áreas do direito interno. Isso significa que o fenômeno contribui para o disciplinamento normativo de questões que antes se assentavam na pauta unicamente nacional, transportando temas de interesse global para a esfera normativa internacional, no bojo de organizações internacionais, como ONU e OMC, bem como para a esfera normativa regional, no âmbito dos modelos usuais de integração nas várias regiões do globo, como UE, MERCOSUL, Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), ou mesmo estabelecendo sistemas pautados em atores privados, sem necessária conexão com Estados.

No mesmo sentido, Michaels (2013, p. 2) reforça que a globalização afeta todas as áreas do Direito, afirmando que globalização e direito se moldam mutuamente, de modo que a globalização remodela o direito, ao mesmo tempo em que é um produto dos sistemas normativos contemporâneos. O processo de globalização sedimenta um paradigma de análise das relações jurídicas marcado por um pluralismo jurídico global, entendido como uma forma de disciplinamento que transcende o Estado, reforçando um complexo normativo que envolve sistemas de disciplinamento subnacionais, nacionais, internacionais, regionais, supranacionais

e não estatais, os quais interagem para regulação de matérias outrora exclusivas do Estado, inclusive em termos de migração e mobilidade.

Observa-se um paradigma metodológico transnacional do direito, isto é, um direito para além do Estado, mas que não necessariamente abre mão deste, principalmente em relação aos limites de ordem pública, configurando sistemas normativos que regulam ações ou eventos que transcendem as fronteiras nacionais. Para Costa (2016, p. 150), a globalização remodela esse cenário transnacional, assentado na reconfiguração da centralidade do Estado em virtude das comunicações globais, da nova dinâmica do fluxo de capitais e das novas aspirações sociais. As transformações jurídicas impostas pela globalização desafiam a perspectiva do monismo juspositivista, ao apresentar um contexto normativo muito mais plural do que unilateral, posto que os Estados atados às limitações territoriais, não têm conseguido lidar com a necessidade de um sistema de governança global.

A título de exemplificação das transformações jurídicas potencializadas em uma sociedade globalizada, destacam-se os impactos para o direito do comércio internacional, especificamente, a partir da regulamentação dos contratos internacionais de comércio. Nas palavras de Strenger (2003), tais espécies contratuais, caracterizadas por elementos de estraneidade que os conectam potencialmente a múltiplos ordenamentos jurídicos nacionais, caracterizam a força motriz da internacionalização da economia, representando a consequência direta do comércio internacional. As referidas contratações, inclusive, podem autorizar recurso à *lex mercatoria,* entendida como usos e costumes do comércio internacional como um sistema de disciplinamento das relações jurídicas decorrentes de tais contratações.

Os referidos contratos instrumentalizam as trocas mercantis em todas as suas formas, a partir da multiplicação e celeridade dos meios de transporte e do incessante intercâmbio de mercadorias e serviços, dando 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, do foro para solução de controvérsias, recurso à arbitragem internacional, dentre outras. Isso significa que a globalização econômica trouxe transformações sensíveis ao próprio DIPr, no sentido de que fomentou uma tendência de padronização das regras aplicáveis ao contrato, a partir de iniciativas de uniformização do direito material e harmonização das regras conflituais, trazendo maior segurança jurídica nas relações contratuais internacionais.

Neste ponto, em relação à vocação uniformizadora do direito, emergem exemplos como a criação dos termos internacionais de comércio (INCOTERMS); do Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (UNIDROIT), especialmente com a criação dos

Princípios UNIDROIT dos contratos internacionais; a criação da Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional (UNCITRAL), em 1966, sobretudo com leis-modelo de arbitragem e os trabalhos de normatização da compra e venda internacional, com a Convenção das Nações Unidas para a Venda Internacional de Mercadorias (CISG). No âmbito das iniciativas regionais, destacam-se iniciativas como a Conferência especializada interamericana sobre Direito Aplicável aos contratos internacionais, em 1994 (CIDIP V) e a Convenção de Roma sobre obrigações contratuais de 1980.

Outrossim, com a intensificação do fluxo de capitais, a globalização também desafiou as formas de regulamentação do investimento direto estrangeiro, ensejando a negociação de padrões de proteção do investidor, do Estado investido, bem como fomentando discussões a respeito dos sistemas de disciplinamento da atuação de empresas transnacionais. A partir de guias e códigos de conduta, busca-se traçar princípios de governança corporativa, visando fomentar padrões aceitáveis de relacionamento com governos, meio ambiente, trabalhadores e cidadãos, evitando-se uma corrida pela desregulamentação. Paralelamente, a partir de revoluções científicas e tecnológicas, a globalização coloca novos desafios de normatização para Estados, organizações internacionais e blocos regionais, cujas perspectivas abarcam desde temas relativos ao comércio eletrônico, proteção de dados, disciplinamento de tecnologias disruptivas e moedas digitais, até temas envolvendo bioética e biodireito.

Ao potencializar o fluxo de bens, serviços, capitais e pessoas, a globalização acaba por impulsionar a presença de elementos extranacionais nas relações jurídicas privadas. O fato extranacional é consequência justamente da fragmentação do direito entre as diferentes esferas nacionais, impulsionadas pela globalização e fluxos migratórios que integram a realidade das diferentes nações contemporâneas no mundo (WEBERBAUER, 2011, p. 71). Em especial, a globalização desafia o DIPr, no que tange às formas de disciplinamento dos conflitos de leis, especialmente, a condição jurídica do estrangeiro, que também constitui objeto de estudo daquele ramo do direito (LORETO, 2014), tendo em conta os crescentes fluxos de pessoas em espaços nacionais, mas, também, regionais, em que os direitos de entrada, permanência e circulação são disciplinados por normativas nacionais e regionais.

Como observado, a globalização afeta significativamente a mobilidade de pessoas, nos termos apresentados. Devido à revolução dos meios de transporte e de comunicação, as esferas da mobilidade passaram a circular de forma mais intensa, principalmente em relação aos movimentos migratórios internacionais. Levando-se em conta os processos de integração, acelerados 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 regionais por esses espaços comuns.

Além das esferas privadas, a globalização também influencia as relações entre os Estados. Cumpre destacar que a globalização econômica tem impacto na consolidação de ordenamentos jurídicos comunitários e regionais, na seara das experiências de regionalismo. Isso porque, conforme explica Santos (2002, p. 78), com as transformações da soberania nacional, o Estado-nação parece ter alterado 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.

Seja a partir da multiplicação de fóruns transnacionais para discussão de temas globais, no âmbito das organizações internacionais, seja através da proliferação de organizações regionais, em um contexto pós-Segunda Guerra, intensificado com a globalização, o fato é que os Estados partilham sua influência normativa com outras instâncias, dentre as quais os blocos regionais, que têm assumido papel de destaque no contexto internacional, em especial no disciplinamento da livre circulação de pessoas e da governança migratória regional.

No que diz respeito à dialética entre globalização e regionalismo, cabe destacar que o processo de internacionalização da economia impulsiona a atuação de organizações de alcance regional. Por um lado, observa-se uma intensificação dos fluxos transfronteiriços de bens, serviços, capitais e pessoas, condicionando uma reconfiguração das competências soberanas clássicas, em uma espécie de reengenharia do Estado-nação (SOARES, 2016), que passa a conviver com a regulamentação de matérias para além do âmbito doméstico, tanto no âmbito internacional, quanto no âmbito regional, no contexto dos blocos econômicos.

Por outro lado, a mundialização do comércio condiciona um aumento da competitividade a nível global, incrementando os fluxos comerciais e gerando uma pressão pela integração de mercados. Nesse contexto, as experiências de regionalismo econômico aparecem como uma estratégia jurídica, política e institucional para inserir competitivamente as nações em um cenário de comércio multilateral. Busca-se a realização de objetivos comuns, a partir da criação de sistemas normativos regionais, cujos níveis de vinculação variam a depender dos modelos adotados em cada processo, que contribuem para aumentar as vantagens competitivas, a partir da redução ou eliminação das discriminações entre as economias nacionais dos países participantes, dada a concessão de vantagens aduaneiras e alfandegárias recíprocas no bojo de projetos econômicos no nível regional.

Simultaneamente, os blocos regionais funcionam como grupo de apoio recíproco no contexto internacional. Sobretudo na seara do sistema multilateral de comércio, a exemplo da

participação dos arranjos de integração no âmbito da OMC e de seu órgão de solução de controvérsias, aumentando-se a cooperação e o apoio mútuo no contexto internacional, e em última instância, incrementando o poder de barganha em negociações, se comparado às nações individualmente consideradas. Diante das demandas da globalização por incremento das esferas de mobilidade, os processos de integração regional funcionam como catalisadores das expectativas globais. Isso porque se a livre circulação de fatores produtivos se mostra difícil de alcançar a nível global, pode ser uma estratégia mais viável no âmbito regional, dada à estrutura institucional, ao fórum de diálogo regional criado pelos blocos, bem como pelas ordens jurídicas regionais ou comunitárias efetivamente formadas, as quais funcionam como sistemas vinculantes para disciplinar as relações jurídicas travadas no espaço comum.

A ideia de regionalismo econômico, seja sob a forma de processos supranacionais de integração regional ou de cooperação intergovernamental, tem funcionado como uma alternativa *second best* em relação à globalização (BRAGA, 2002, p. 9). Isto é, em um cenário ideal, todas as nações deveriam participar equitativamente da internacionalização da economia, em não sendo possível, na prática das relações internacionais, opta-se pelos blocos econômicos como uma alternativa de potencializar as liberdades no espaço regional e como forma de compartilhar sensibilidades e vulnerabilidades, em um contexto de interdependência e de intensa competição. Aumenta-se o poder de barganha dos Estados, impulsionados por um jogo desigual de poder na seara internacional, em que a globalização econômica reverbera em efeitos variados no globo. Em suma, a noção de regionalismo também tem funcionado como mecanismo de defesa em razão da situação fática da globalização no que se refere às economias que se mantiveram isoladas da competição do mercado internacional.

Da mesma forma, Resedá (2002) reforça que, embora haja certo 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 abarcaria a proteção e expansão concertada das economias a nível regional, o que existe, de fato, é uma relação de dupla via. Ou seja, duas faces de uma mesma realidade, operando em planos diversos. 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 dos blocos regionais, são firmados acordos de alcance regional, 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.

Em síntese, afirma-se que, por um lado, a globalização é um importante fator externo para o regionalismo e, por outro, a regionalização é uma das dimensões fundamentais da

reestruturação global. Argumenta-se que está se aproximando um "mundo de regiões", ou mesmo de uma arquitetura regional emergente da política mundial, representada na construção de “mundos regionais” (KLAVEREN, 2017, p. 3).

Por sua vez, a ideia de regionalismo ora trabalhada, cujos conceitos e fundamentos jurídicos serão mais detalhadamente tratados na seção que segue, remete a um sentido de aproximação das relações a nível regional para solução de problemas comuns, razão pela qual remete à ideologia e projeto político de construção de uma região em prol de benefícios econômicos, políticos ou de heterogênea natureza. Em outras palavras, é entendido como a regionalização das relações internacionais, podendo proporcionar o aumento dos vínculos regionais e a construção de instituições regionais, ao passo em que pode ser percebido como um canal de transmissão entre a política global e as restrições domésticas, em que as ordens regionais são influenciadas conjuntamente pela globalização e pela política interna, ao mesmo tempo em que influenciam a política doméstica e global (GRABOWSKI, 2019).

Como ressalta Mesquita (2019, p. 6), o termo regionalismo tem sido usado como um guarda-chuva conceitual que abarca a diversidade de processos e racionalidades, sem uma teleologia dominante ou ponto de chegada único, abarcando as noções de regionalização, consciência e identidade regional, cooperação regional interestatal, coesão regional e integração regional, que interessa mais diretamente à pesquisa, a partir de diferentes tipos de regionalismos que englobam formas de cooperação intergovernamental e de integração regional. Tais fenômenos são normalmente sentidos como graus distintos de intensidade dos esforços regionalistas, a depender de quanto de supranacionalidade ou transferência de soberania se obtenha ao final do processo.

Neste ponto, cabe destacar que o regionalismo não é um fenômeno novo, restrito a uma era da globalização pós-Guerra Fria. Ao contrário, desenvolveu-se em ondas. Os primeiros regionalismos contemporâneos surgiram no cenário bipolar da Guerra Fria e foram analisados como processos de caráter endógeno com objetivos específicos na busca do desenvolvimento das nações implicadas e proteção dos próprios mercados, com compartilhamento de princípio, história e de valores comuns, assim como a existência de sistemas políticos semelhantes entre os membros (HERZ; HOFFMANN, 2004). Já os regionalismos abertos surgem na ordem mundial multipolar e se analisam como respostas ao desafio da globalização e como processos de integração inclusiva ampla e multidimensional (VILLAMAR, 2018, p. 134) que transcendem esferas de cooperação tradicional como a economia e a segurança, e visam atingir a liberalização multilateral através da eliminação de barreiras comerciais entre seus

membros, prevendo também a extensão dos benefícios a terceiros países, diversificando a agenda para além de questões econômicas e atingindo os desafios da mobilidade humana.

Em suma, observou-se uma primeira onda de organizações regionais nas décadas de 1950 e 1960. Nesse período, os regionalismos surgiram principalmente na Europa e na América Latina. Nos anos 1980 e 1990, observou-se uma alteração nas relações internacionais condicionadas pela onda de globalização econômica. Uma das principais mudanças foi o ressurgimento do regionalismo internacional, em uma tendência de criação de instituições regionais. Essa segunda onda diferiu da primeira, já que as organizações regionais proliferaram em todo o mundo, mesmo em regiões até então conhecidas como regiões sem regionalismo (OSTHUS, 2013, p. 15). Além do surgimento de novas organizações regionais, as décadas de 1980 e 1990 também testemunharam uma ampliação e aprofundamento de organizações regionais tradicionais, o que caracterizou uma era do regionalismo. Os próprios blocos regionais começaram a desenvolver suas relações externas, tornando-se atores nas relações internacionais. Nota-se, assim, uma espécie de regionalismo aberto (FRAGA; VIANNA; ARAÚJO, 2014), atento às demandas comerciais globais, disposto a inserir competitivamente os países no contexto de economia global, sobretudo na América Latina.

A tendência de regionalismo foi acelerada no final do século XX, com a onda de globalização pós-Guerra Fria, e parece se manter, apesar das tendências de reavivamento de nacionalismos, de certa pressão pelo retorno ao bilateralismo, e da tentativa de fragmentação de alguns blocos, como a UE, com a saída do Reino Unido (BREXIT). O regionalismo tenta se readequar às demandas do comércio internacional, buscando alternativas de conformações jurídicas e geopolíticas, como os mega acordos birregionais, do qual é exemplo o acordo de comércio UE-MERCOSUL, cujas negociações foram avançadas em 2019, após vinte anos de diálogo. Em consequência, essa espécie de inter-regionalismo parece conferir novo fôlego aos arranjos de integração, demonstrando a relevância dos blocos em um cenário de comércio internacional fragmentário, em transformação, onde a influência regional ainda é pertinente.

Sob o aporte normativo, a globalização implica o surgimento de inúmeras organizações intergovernamentais de cooperação e integração, tanto no âmbito mundial, quanto no sub-regional. Em todas elas, mas em diferentes graus, os Estados-Membros deslocam parte de suas competências nacionais a fim de estabelecer e aplicar políticas comuns, fortalecendo instituições e empresas, organizações internacionais e supranacionais, e os processos de integração regional. Dessa dialética resulta o surgir contínuo e sucessivo de regras como tratados, convenções, acordos e instrumentos jurídicos internacionais que, em geral, modelam as competências nacionais (LARA ALEGRE, 2011, p. 22), inclusive em temáticas afeitas à

mobilidade humana. A integração regional aparece como caminho de adaptação à lógica globalizante da demanda capitalista por eficiência, tentando reduzir o *gap* entre o econômico e o social por meio de uma nova cartografia política e jurídica (MEDEIROS, 2007, p. 163).

Portanto, percebe-se que a globalização econômica também acarretou efeitos jurídicos sobre as experiências regionais. Considerando que os blocos econômicos implicam a concessão de vantagens aduaneiras recíprocas entre seus membros, no intuito de alcançar vantagens competitivas, o processo de integração apresenta-se como uma forma de reagir aos efeitos da globalização a nível regional e local. A formação de espaços econômicos integrados constitui-se, pois, como uma tentativa de aumentar o poder do bloco no comércio multilateral em comparação aos países individualmente considerados.

Simultaneamente, como expressão de um novo regionalismo, redefine-se uma cooperação além do plano econômico, incluindo o tratamento de diversos temas, dentre eles o migratório, no âmbito político, social e cultural. Foram inseridos temas que transcendem aspectos comerciais e tarifários, como discussão sobre a cidadania regional, integração de fronteiras e harmonização de políticas migratórias, em que são disciplinados direitos de mobilidade no contexto de arranjos regionais, sejam de caráter supranacional, com um grau mais aprofundado das relações jurídicas, como na UE, seja no bojo de blocos mais recentes, marcados pela intergovernabilidade, como no caso do MERCOSUL.

Em outras palavras, a mobilidade humana tornou-se uma preocupação jurídica nos blocos de integração regional. Tendo em conta que as organizações regionais, frutos do processo de regionalismo mencionado, criam um centro normativo próprio para disciplinamento dos direitos de mobilidade, a condição jurídica do estrangeiro passa a ser uma dinâmica chave dentro dessas experiências, sobretudo no contexto de globalização e de intensificação da mobilidade, em especial da mobilidade humana. Portanto, as ideias de globalização, regionalismo e mobilidade humana estão umbilicalmente ligadas no cenário de uma sociedade globalizada composta por diversas experiências regionais estabelecidas.

Como acentua Villamar (2018, p. 132), o fenômeno da mobilidade se produz no contexto da globalização, colocando desafios adicionais em um processo que influencia políticas nacionais e relações multilaterais e regionais, gerando múltiplas interações entre os sistemas de disciplinamento do fenômeno. Enquanto é invocado o controle do fluxo de estrangeiros como expressão do poder estatal, reforça-se a necessidade de também colaborar com outros atores na governança do fenômeno, mormente no âmbito regional, que traz normas destinadas à regulamentação dos direitos de mobilidade.

Verificam-se formas de associação que levam à multiplicação de espaços e normas acerca do movimento internacional de pessoas, gerando uma regionalização dos fluxos. Isso significa que as migrações tendem a se organizar geograficamente em sistemas de mobilidade complexos em torno de uma mesma região, onde se constroem complementaridades entre zonas de partida e de acolhida que correspondem a proximidades geográficas; vínculos históricos, linguísticos e culturais; redes transnacionais construídas pelos migrantes; e necessidades de mão de obra, que criam um espaço formal ou informal de circulação, podendo ser seguidos ou não de facilidades jurídicas de deslocamento (WENDEN, 2016, p. 19). Paralelamente, a livre circulação de pessoas vai se tornando uma opção jurídica mais viável na seara regional (NITA, 2018, p. 11), em virtude da proximidade geográfica, dos objetivos comuns e dos princípios normativos próprios do direito regional.

Como resultado desse regionalismo, observa-se uma importância crescente das experiências regionais na governança da mobilidade humana, diante das propostas de disciplinamento que oferecem em termos de livre circulação de pessoas e de gestão migratória. Verifica-se uma espécie de governança destinada à formulação de políticas, em um processo de cooperação entre múltiplos agentes, a fim de oferecer respostas adequadas à mobilidade humana desenvolvida no marco jurídico de acordos regionais. Em relação à mobilidade territorial humana em blocos regionais, observa-se que os modelos de integração tendem a formar espaços regionais de mobilidade. Nos espaços comuns, aplicam-se medidas relativas ao disciplinamento regional dos direitos de entrada e residência, harmonização de documentos de viagem, reconhecimento de qualificações técnicas e profissionais e facilitação de procedimentos de circulação de pessoas, e até tentativas de adoção de uma política migratória comum. Forma-se, pois, um núcleo normativo regional que cria novas territorialidades, funcionando como fórum disciplinador da mobilidade humana.

Feitas as considerações acerca das relações intrínsecas envolvendo mobilidade humana, globalização e regionalismo, assim como das transformações normativas por elas produzidas, que constituem o contexto de análise desta pesquisa, passa-se à discussão dos fundamentos teóricos que caracterizam a integração regional e seus efeitos disciplinadores sobre a livre circulação de pessoas e sobre a gestão das migrações, a fim de consolidar o arcabouço teórico que sustenta a análise das experiências concretas observadas na UE e no MERCOSUL.

2.2 Os pressupostos teóricos da integração regional: conceitos, etapas e sentidos

O contexto de análise apresentado indica que a globalização econômica contribuiu para a integração de mercados a nível global, a partir da padronização dos métodos produtivos, da

internacionalização do capital, modernização dos meios de comunicação e de transportes, e do incremento da atuação de empresas transnacionais e das esferas de mobilidade que circulam com intensidade através do acréscimo das interações transfronteiriças. Sob o aporte normativo, o fenômeno contribuiu especialmente para a internacionalização das relações jurídicas, criando novas formas de disciplinamento a nível local, regional e global.

Particularmente no âmbito regional, a internacionalização da economia desempenha papel de destaque, ao impulsionar os processos de integração econômica no bojo de uma sociedade globalizada, composta por um conjunto de arranjos regionais que regulamentam a liberalização dos fatores de produção no âmbito intrarregional, concedendo recíprocos privilégios aduaneiros, alfandegários e de mobilidade. Paralelamente, os blocos tendem a concertar a atuação dos países nos fóruns internacionais, o que torna os próprios arranjos regionais atores relevantes na dinâmica hodierna das relações internacionais. Objetivando projetar as nações no contexto global (VILLAMAR, 2018), formam-se grupos de apoio recíprocos que compartilham a vontade comum de superar rivalidades. Baseando-se na contiguidade geográfica, inicia-se um processo de aproximação (SEITENFUS, 1992), geralmente de caráter comercial, voltado à manutenção da paz e desenvolvimento conjunto.

Em outras palavras, as ideias de globalização e regionalismo caminham juntas no delineamento de uma sociedade global integrada por projetos regionais que funcionam como relevantes centros normativos disciplinadores das relações jurídicas, políticas, sociais, econômicas e culturais entre as nações. Os sistemas jurídicos regionais, por sua vez, regulamentam aspectos mercantis ligados à concessão de vantagens aduaneiras e alfandegárias, mas também podem desbordar de aspectos econômicos, abarcando complexos ordenamentos regionais que tratam de temáticas relacionadas à concorrência, trabalho, gestão de fronteiras, cooperação policial, processual, controle de fronteiras, emissão de moedas e mesmo de gestão migratória e circulação de pessoas em um contexto regional.

Os pressupostos normativos vinculados à atuação dos blocos de integração desafiam as formas tradicionais de regulamentação propostas pelo Estado-nação, ao reconfigurar seus elementos caracterizadores clássicos, como governo, território e povo, assim como transformam a dinâmica disciplinadora do direito internacional, na medida em que formam sistemas jurídicos próprios, de caráter intergovernamental ou supranacional, regidos por uma teoria jurídica peculiar, distinta dos princípios que regem os ordenamentos jurídicos nacionais e o direito internacional clássico, mas que com estes interagem para formar um emaranhado normativo no seio da modernidade globalizante. Esse complexo normativo torna-se paradigmático no estudo proposto, porque traz especiais efeitos para a mobilidade humana,

sobre a qual incidem normas de caráter nacional, regional e global, além das interações com o setor privado e com os sistemas não necessariamente vinculados à ordem estatal específica.

Diante da relevância do tema para o cenário de globalização e regionalismo anteriormente apresentado, a presente seção se propõe a discutir os fundamentos teóricos da integração regional, debatendo os conceitos e etapas principais do processo, tratando especialmente dos seus impactos para a livre circulação de pessoas e para a gestão das migrações no espaço integrado. Através desta discussão, busca-se formar a base teórico-conceitual geral para a análise das experiências específicas de regionalismos vigentes na UE e no MERCOSUL. Para tanto, propõe-se uma revisão dos fundamentos do regionalismo, revisitando os preceitos de uma teoria jurídica da integração regional aplicada à mobilidade, a fim de investigar os limites e as funções disciplinadoras dos arranjos regionais em relação à circulação de pessoas, que têm sido desafiadas por um contexto de reavivamento de nacionalismos e de posições antagônicas em relação ao regionalismo e à globalização.

Os arranjos regionais integram uma ordem internacional formada por blocos, que buscam trazer maior previsibilidade jurídica para a ação dos países em um cenário de crescente interdependência e complexidade normativa. Constituem-se espaços econômicos comuns que são regidos por sistemas regionais, os quais interagem com os diferentes níveis de disciplinamento da ordem econômica internacional. As organizações regionais de cooperação ou de integração tendem a realocar, reduzir ou mesmo eliminar as barreiras que obstaculizam as interações transfronteiriças no espaço integrado, sejam barreiras de ordem tarifária, não tarifária, ou mesmo barreiras físicas. Busca-se trazer uma maior circulação de fatores produtivos, que a depender dos objetivos do bloco, podem levar à liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, o que conduz a uma suavização das barreiras que dificultam a integração regional entre os países, no interesse de formar um espaço integrado, em uma aproximação entre sujeitos de direito internacional no nível regional.

As barreiras da integração nem sempre não eliminadas completamente. Ao contrário, podem ser deslocadas, atenuadas, ou reconfiguradas para atender aos pressupostos de cada experiência de regionalismo. Isso ocorre, por exemplo, no âmbito da UE, com a desmobilização das fronteiras internas ao bloco e com o consequente deslocamento para os controles reforçados nas fronteiras externas, no intuito de garantir uma livre circulação de pessoas no interior do espaço comum europeu, mas garantindo uma gestão seletiva e reforçada em relação à migração extracomunitária (NIEMANN; SPEYER, 2018, p. 24). Da mesma forma, no MERCOSUL, no interesse da livre circulação de pessoas, as fronteiras internas ao bloco, quais sejam, os limites entre os Estados Partes do arranjo mercosulino, são

atenuadas para facilitar deslocamentos dos cidadãos regionais, mas sem se observar uma completa abolição de controles de fronteiras (MOURA, 2018), que podem ser reforçadas por questões de ordem pública, segurança, saúde pública ou afluxo desproporcional de pessoas.

Além de uma reconfiguração das barreiras tarifárias, não tarifárias e físicas, as experiências regionais conduzem a uma reconfiguração de barreiras jurídicas que podem dificultar os projetos integracionistas. Isso significa que os blocos econômicos tendem a construir uma ordem normativa própria, diante da pluralidade normativa dos ordenamentos jurídicos nacionais que podem obstaculizar a harmonização ou uniformização de temas de interesse da integração, inclusive e fundamentalmente, em matéria de mobilidade humana. Em contrapartida, a fim de alcançar os objetivos do associativismo no nível regional, os Estados integrantes do processo são instados a transferirem competências outrora exclusivamente ligadas à esfera de disciplinamento nacional para o nível regional, a exemplo da coordenação de políticas macroeconômicas e financeiras, do controle do fluxo de entrada de bens, serviços, capitais e pessoas, da atuação de empresas transnacionais e do investimento estrangeiro, da cooperação processual, dentre outros temas ligados à integração.

O nível de disciplinamento das questões nacionais no âmbito regional varia no interior de cada processo de integração, já que alguns se propõem a uma atuação mais incisiva de instâncias regionais sobre as competências nacionais, com a criação de órgãos supranacionais, com a transferência efetiva de poderes e com a aplicabilidade imediata e o efeito direto de normas comunitárias, como ocorre na UE. Enquanto outras experiências de regionalismo podem optar por um nível mais limitado de vinculação às questões regionais, focando na cooperação em instâncias intergovernamentais, no consenso entre os membros para a tomada de decisão, no entendimento recíproco, e na adoção de regras regionais que não afetam sensivelmente as competências constitucionais dos países, a exemplo do MERCOSUL.

Não obstante, independente do modelo que se adote, observa-se que o processo de integração regional implica certo nível de impacto em competências soberanas tradicionais e demanda uma coordenação de atribuições nacionais no âmbito regional. Em outras palavras, a integração regional forma um sistema normativo de disciplinamento das relações jurídicas estabelecidas no espaço integrado, com pressupostos teóricos particulares. Por essa razão, o estudo da matéria demanda uma teoria específica para explicar os fundamentos dos espaços regionais decorrentes das experiências de associativismo regional, cujos fundamentos são essenciais para a compreensão das particularidades envolvendo o disciplinamento da mobilidade humana no âmbito desses blocos econômicos. Antes, porém, de adentrar nos efeitos jurídicos do regionalismo, cumpre enfrentar alguns esclarecimentos terminológicos a

respeito do fenômeno ora abordado, bem como os sentidos e dimensões que a ideia de integração regional carrega, a fim de justificar a opção pelos conceitos adotados.

Como observado na seção anterior, sobretudo para a área da Ciência Política, a ideia de regionalismo comporta termo genérico, relacionado à aglutinação de certos atores no nível regional para atendimento de fins específicos, que abarcam diferentes vertentes. Dentre essas vertentes, destacam-se: a regionalização, associada à integração social e aos processos espontâneos de interação social e econômica; a consciência e identidade regional, que remetem à vertente simbólica e identitária do processo, a partir de identidades compartilhadas na região; a cooperação regional interestatal, que se relaciona à criação de arranjos específicos pelos Estados, sejam eles informais, sejam eles significativamente institucionalizados; a coesão regional, relacionada à unidade consolidada para disciplinar os temas no âmbito intrarregional e inter-regional; e a integração regional, esta última interessando mais diretamente, entendida como sistemas de disciplinamentos que visam reduzir ou eliminar barreiras ao intercâmbio de bens, serviços, capitais e pessoas (MESQUITA, 2019, p. 5).

Sob esse viés político, é possível notar que a noção de regionalismo abarca um conceito abrangente. O termo pode se referir à formação de associações ou agrupamentos interestaduais com base em regiões, atuando na defesa de tais formações regionais. Simultaneamente, o conceito representa a expressão de uma consciência regional que se desenvolve a partir de um senso de identidade de países situados em proximidade geográfica, que os induz a cooperar para alcançar objetivos comuns ou enfrentar problemas políticos, econômicos, estratégicos ou outros problemas de ordem prática (KLAVEREN, 2017).

Para De Lombaerde (2011, p. 38), o regionalismo representa um projeto através do qual os Estados e atores não estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma região particular, sendo frequentemente relacionado a um programa formal que geralmente constitui vínculos institucionais. Paralelamente, o processo está voltado à cooperação, integração, coesão e identidade que cria o espaço regional. Em suma, representa um processo estratégico de aproximação entre determinados atores voltados para uma região, esta última entendida como construções políticas que se concentram através da coesão social, política, econômica ou organizacional, a partir de proximidade geográfica, vínculos comuns, senso de identidade e interações internacionais que visam promover (GEDDES *et. al.*, 2019, p. 6).

Quando uma experiência de regionalismo atinge um nível significativo de institucionalização, como ocorre na UE e no MERCOSUL, embora em graus diferenciados, têm-se organizações regionais, que fornecem sistemas normativos para disciplinamento dos espaços integrados. Tais organizações regionais apresentam formas diversificadas, que se

situam entre o nacional e o internacional, refletindo um sistema multinível, com poder e autoridade distribuídos no âmbito subnacional, nacional, regional e internacional, cujo novo nivelamento é indicativo das complexidades multidimensionais da governança internacional. Nesse contexto, a organização regional, definida como um agrupamento de Estados geograficamente próximos, pode coordenar os interesses comuns percebidos e derivados da região e das interdependências associadas aos atores envolvidos no processo, o que inclui interdependências econômicas e comerciais, mas também podem abarcar temas que transcendem à esfera mercantil, como aqueles ligados à migração na região.

Para autores como Borzel (2016, p. 53), é possível, ainda, traçar subdivisão conceitual adicional à ideia de regionalismo, para distinguir a noção de processo de cooperação regional e processo de integração regional. As distinções se baseiam em diferentes graus de intensidade dos modelos regionais, que variam segundo o nível de supranacionalidade ou transferência de soberania que se obtenha ao final do processo. De acordo com essa classificação, a cooperação regional implica o exercício conjunto de autoridade política baseada no Estado em instituições intergovernamentais para resolver problemas de ação coletiva associados a matérias políticas, econômicas ou de segurança. Por outro lado, o processo de integração regional envolveria a criação de instituições supranacionais às quais a autoridade política é delegada para tomar decisões coletivamente vinculativas, por exemplo, sobre o desmantelamento de barreiras nacionais ao intercâmbio econômico e social, e sobre o tratamento de externalidades negativas da liberalização.

Vale mencionar que parte significativa das teorias da integração, e as consequentes subdivisões doutrinárias, emergiram, principalmente, da explicação das peculiaridades da realidade europeia. Embora as tentativas iniciais de construção da teoria não estivessem restritas à Europa, elas foram cada vez mais refinadas para acomodar a dinâmica do processo europeu de integração, tomando como paradigma os resultados supranacionais. De modo que a noção de integração se tornou praticamente sinônimo de UE, em uma aplicação do regionalismo europeu, enquanto as teorias de cooperação abarcaram o regionalismo fora da Europa, como o regionalismo latino-americano, no qual está inserido o MERCOSUL.

Com a proliferação de experiências de regionalismo fora da Europa, algumas organizações regionais a exemplo da Liga Árabe, Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e MERCOSUL passaram a aspirar formas mais profundas de interação, assumindo novas funções no âmbito da segurança externa e interna, e lidando com questões como a não proliferação nuclear, estabilidade política doméstica, migração, terrorismo e tráfico de seres humanos (BORZEL; RISSE, 2018, p. 15). Embora os Estados ainda relutassem em delegar

autoridade política a organizações regionais, já se observavam tentativas de formalizar os procedimentos de tomada de decisão, criando um sistema de disciplinamento regional e abrindo maior espaço para as decisões majoritárias e representação parlamentar, além de estabelecer procedimentos avançados de solução de controvérsias. Em consequência, a dualidade entre a ideia de cooperação e integração quedou-se assentada eminentemente no âmbito doutrinário, pois a dinâmica das experiências regionais tornou ainda mais complexa a distinção entre os conceitos, não se apresentando como categorias estanques no regionalismo.

Como acentua Klaveren (2017), não se pode olvidar que, embora existam correntes que defendam fortemente a diferenciação clara entre cooperação regional e integração regional, pode-se também conceituar a integração regional como um tipo ou subconjunto especial, não necessariamente o mais frequente, de regionalismo. Isso porque a ideia de um processo de integração regional restrito à criação de instituições supranacionais às quais a autoridade política é delegada para tomar decisões coletivas vinculativas limita, consideravelmente, essa categoria de análise para outras experiências. Por exemplo, se for aplicada essa definição, dificilmente se encontraria um exemplo de um esquema bem-sucedido de integração na América Latina, nem mesmo no MERCOSUL, que optou pelo modelo intergovernamental em detrimento do esquema supranacional.

Acerca da dicotomia apresentada, De Lombaerde (2011, p. 37) chama atenção ao fato de que, muito embora o termo integração regional tradicionalmente esteja associado ao modelo de regionalização econômico, político e jurídico vigente na Europa, hodiernamente a ideia de integração regional também tem sido utilizada como termo geral. Isto é, como sinônimo da noção de regionalismo (LAURSEN, 2016, p. 3). Nesse sentido, é possível utilizar o termo “integração regional” em um sentido amplo, para designar experiências de regionalismo, tanto de caráter intergovernamental, quanto supranacional.

Sob esse aporte, apesar de todas as suas deficiências, a América Latina exibe graus consideráveis de interação entre unidades políticas subnacionais, nacionais ou transnacionais oferecidas por atores que compartilham ideias comuns, definem objetivos e definem métodos para alcançá-las e, assim, contribuem para a construção de uma região. Como aponta Botto (2017, p. 94), a integração latino-americana resulta de uma sucessão, acumulação e sobreposição de iniciativas, às vezes mais convergentes que outras, para a criação de redes de cooperação transnacionais entre diferentes atores e agendas, sem necessariamente adotar um esquema supranacional e sem que necessariamente esse desenvolvimento reflita um fracasso integracionista, ou incapacidade dos Estados em superar o nacionalismo e a competição para melhorar o acesso aos mercados, sendo tão somente uma característica dos arranjos da região.

Não há, portanto, absoluta uniformidade em relação aos conceitos ora abordados, na medida em que alguns estudiosos tendem a usar o termo regionalismo, referindo-se a qualquer tipo de cooperação regional, enquanto outros se concentram mais na noção de integração, geralmente significando integração econômica, preferindo utilizar a ideia de integração regional em sentido amplo (LAURSEN, 2016), a fim de abarcar a integração econômica, que inclui a criação de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comum e uniões monetárias, categorias que são utilizadas nesta investigação. Sob esse viés, seriam exemplos de integração regional em sentido amplo: a UE que inclui a maioria dessas etapas; o NAFTA, que é basicamente uma área de livre comércio, mas também possui acordos paralelos sobre relações de trabalho e meio ambiente; e o MERCOSUL, considerado uma união aduaneira incompleta com o objetivo de se tornar um mercado comum.

Tendo em conta os esclarecimentos terminológicos apresentados, a presente pesquisa se vale da utilização do conceito de integração regional a partir de um sentido amplo, a fim de abarcar as diferentes experiências de regionalismo, como o arranjo europeu e mercosulino, sem olvidar da distinção entre cooperação e integração, tradicionalmente realizada nos estudos do tema, sobretudo na área da Ciência Política e Relações Internacionais. Ciente das diferenças entre os processos de integração de caráter intergovernamental e supranacional, cujas peculiaridades serão abordadas na sequência, a presente tese optou por utilizar o vocábulo da integração regional por entender que esta funciona como categoria teórica de análise dos dois processos selecionados, quais sejam, UE e MERCOSUL, e consequentemente, possibilita a reflexão acerca de uma teoria jurídica da integração regional, permitindo que se destaquem os efeitos do regionalismo para a mobilidade humana.

A uma, porque no âmbito do Direito, as pesquisas afeitas ao direito da integração regional e ao direito comunitário ou europeu, frequentemente utilizam a ideia de integração regional em sentido amplo, para se referir a processos de integração em curso na UE e no MERCOSUL, inclusive com doutrina majoritária entendendo que o processo mercosulino é amparado pela integração regional (DIZ; JAEGER JÚNIOR, 2015, p. 149). A duas, porque mesmo no âmbito do MERCOSUL, de caráter marcadamente intergovernamental, o direito originário do bloco reforça o arranjo mercosulino como experiência de integração, inclusive nas páginas oficiais (MERCOSUR, 2020). Afinal, buscando-se maior uniformidade terminológica para o tema na seara jurídica, adota-se o vocábulo referente ao processo de integração regional, podendo este apresentar feições supranacionais, que reverberam na criação de ordem jurídica comunitária, vigente na UE, ou conformações intergovernamentais, que reverberam na criação de ordem regional, vigente no MERCOSUL.

Dessa forma, a ideia de integração regional ora abordada remete a um processo tendente à consolidação de um espaço emergente de governança regional (DE LOMBAERDE, 2011). Sob o aporte jurídico, a integração regional é configurada como um processo de associação interestatal (DIZ; JAEGER JÚNIOR, 2015, p. 140), consolidado sob bases normativas específicas, que tende a conformar uma organização com personalidade jurídica destinada à consecução de objetivos comuns. Ademais, a depender do nível de integração alcançado, o modelo integrativo pode transcender os objetivos econômicos e levar à criação de um espaço comum em que se estabelecem direitos e deveres tutelados no âmbito regional, o que afeta diretamente os cidadãos dos países do bloco, conferindo-lhes condição jurídica especial no que tange às facilidades de circulação, residência e passagem fronteiriça.

Os blocos de integração econômica, por sua vez, consolidam-se em um contexto de internacionalização da economia, marcando a proliferação de experiências integracionistas, após sucessivas ondas de regionalismo, sobretudo no cenário pós-Segunda Guerra. A partir de novos contornos dados às competências soberanas clássicas do Estado-nação, em face dos processos de regionalização e associativismo (BARZA, 2005), a aceleração da globalização econômica, em um contexto de interdependência, levou as nações a desenvolverem novas formas de interação, revelando-se a integração como alternativa para o desafio apresentado.

A estratégia de integrar, no sentido de juntar partes diferentes para formar um todo harmônico, não é recente. Na verdade, as origens remotas da integração, no âmbito europeu, podem remeter ao ideal kantiano de paz perpétua em uma convivência pacífica de povos, ou mesmo em épocas anteriores, em uma cristandade medieval com influência exercida nos valores do continente (PANCERI, 2012, p. 68). Da mesma forma, a noção de regionalismo, no contexto latino-americano, pode revelar raízes remotas, que remetem ao cenário pós-colonial a partir das teses bolivaristas para fazer frente à ameaça de reconquista, passando pela realização de congressos panamericanos, até chegar às modernas associações regionais.

No entanto, não constitui escopo desta tese investigar as origens históricas do regionalismo no contexto europeu ou latino-americano. Antes, realiza-se um recorte metodológico histórico para analisar os processos de integração no cenário pós-Segunda Guerra, a partir da institucionalização efetiva de organizações internacionais e das tentativas de reestruturação da economia que lançaram bases para a nova ordem internacional. Partindo deste panorama, observa-se uma maior estruturação jurídica no bojo dos blocos econômicos, valendo-se de uma teoria jurídica específica para disciplinar as relações regionais.

A partir do marco temporal citado, apontam-se várias ondas ou fases do regionalismo. A primeira fase remonta ao imediato pós-Segunda Guerra como resposta à emergente ordem

internacional de cunho liberal, a partir de instâncias macrorregionais originais, como a Organização de Estados Americanos (OEA) e Liga Árabe (MESQUITA, 2019, p. 7). Seguida por uma onda de regionalismo europeu no bojo da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, que superou preocupações restritas à segurança e ação externa, incluindo questões relativas ao bem-estar, riqueza e incentivo à produção, com integração produtiva e energética, cujas relações eram regidas por um nascente direito comunitário. A partir de então, lançam-se as bases para as etapas da integração econômica, destinadas originalmente para a Europa.

A partir dos anos 1980 e, sobretudo, nos anos 1990, inaugura-se uma nova onda de regionalismo caracterizada pela proliferação de esquemas sub-regionais fora da Europa, como NAFTA e MERCOSUL, bem como pelo aprofundamento do próprio processo europeu com a criação da UE. Graças à Guerra Fria, à abertura econômica e à integração de mercados financeiros, produtivos e comerciais, no âmbito da globalização, surge um novo regionalismo, aberto às necessidades de mercado, visando atrair investimento estrangeiro direto, disciplinar a atuação de empresas transnacionais, projetar competitivamente as nações no âmbito do comércio multilateral, aumentar o poder de barganha dos partícipes e, principalmente, criar fóruns de concertação e de apoio recíproco entre países.

Como afirma Grabowski (2019), apesar de não ser um fenômeno novo, testemunhou-se, nos anos 1990, uma proliferação dos blocos econômicos, em uma espécie de novo regionalismo que removeu distinções entre regionalismo político e econômico, criando um fenômeno multidimensional, com normativas voltadas para a regulamentação da circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. Essa onda de regionalismo foi impulsionada pela globalização econômica e pelo surgimento de grupos transnacionais da sociedade civil, em atenção ao clímax da abertura econômica e da ordem liberal, associadas ao fim do regime bipolar e ascensão de uma ordem multipolar que reconfigurou o sistema westfaliano de competências estatais, com participação de atores privados e não-estatais na regulamentação de temas de interesse nacional. Corrobora com as afirmações Borzel (2016), ao ratificar que, com o fim da Guerra Fria, observou-se um aumento no regionalismo, associado ao número de acordos comerciais preferenciais; à intensificação do processo de integração nas organizações regionais mais maduras; ao surgimento de novos blocos e à delegação de mais autoridade política e competências normativas ao âmbito regional, com processos interdependentes de difusão e tomada de decisão para disciplinar espaços comuns.

Por essa razão, fala-se em uma espécie de inflexão do Estado nacional que o torna incapaz de exercer, de modo soberano, funções clássicas de normatização e de coesão social, não apenas em relação à regulamentação econômica, mas também em face da vida social,

política e cultural, assuntos que não mais se sujeitam ao controle exclusivo das políticas nacionais (LARA ALEGRE, 2011, p. 22). Como acentua Soares (2016, p. 141), os reflexos da suposta crise do Estado constitucional perpassam pela questão da soberania estatal e dos tratados internacionais, bem como pelo impacto da delegação de poderes soberanos como pressuposto para o advento de processos de integração mais complexos, já que a globalização contempla por consequência a vinculação transversal dos Estados e de suas soberanias, através de atores transnacionais, redes de colaboração e oportunidades de mercado.

Isso porque a noção de soberania do Estado vem sendo modificada pela globalização da economia, já que o conceito tende a ser reinterpretado, na medida em que os entes estatais não possuem mais condição de sanarem seus problemas sem contar com o apoio internacional e regional (MACHADO; MATSUSHITA, 2019, p. 119), especialmente no que concerne à violação dos direitos humanos, às catástrofes ambientais, aos conflitos bélicos e à regulamentação da mobilidade humana. A globalização implica o surgimento de inúmeras organizações, tanto no âmbito mundial, quanto no sub-regional, sejam intergovernamentais de cooperação ou supranacionais, na qual os partícipes transferem atribuições nacionais, a fim de estabelecer e aplicar políticas comuns. Há o fortalecimento das instituições e empresas, bem como das organizações internacionais e supranacionais, conformando instrumentos jurídicos internacionais e regionais que, em geral, fazem com que o Estado tenha o seu poder de algum modo remodelado nesse complexo normativo.

Paralelamente, aponta-se a reconfiguração de elementos do Estado, cujas transformações são sentidas no âmbito dos processos de integração regional em um cenário de globalização. Acerca da reconfiguração de elementos clássicos do Estado (MICHAELS, 2013), apontam-se transformações no elemento do território, com o incremento de interações transfronteiriças, que redimensionam o protagonismo da territorialidade no disciplinamento das relações jurídicas, a exemplo da criação de espaços integrados e da reconfiguração de fronteiras no bojo de arranjos regionais. Em relação ao elemento população, nota-se o incremento da migração global, condicionando identidades não nacionais, bem como a adoção de projetos de cidadanias regionais com direitos exercidos no espaço integrado, alterando as distinções clássicas entre nacionais e estrangeiros. No que tange ao elemento do governo soberano, as transformações repercutem nos Estados que não são os únicos produtores de normas vinculantes na sociedade, em uma espécie de pluralismo global, que convive com sistemas de disciplinamento não estatais ou mesmo com ordens jurídicas regionais.

Especificamente em relação ao movimento de pessoas, cumpre destacar que a redefinição dos papeis clássicos desempenhados pelo Estado se faz sentir, com maior ênfase,

nos projetos de integração regional. Villamar (2018, p. 133) relembra que as migrações internacionais desafiam a ordem westfaliana que estabeleceu como princípios a soberania, a autoridade central e a territorialidade do Estado-nação. Como consequência das tentativas de disciplinamento da mobilidade, colocam-se desafios à soberania dos Estados, mormente na definição da identidade nacional e no poder para gerenciar as migrações. Os Estados são questionados tanto pela incapacidade de controlar a imigração, quanto pela crescente heterogeneidade dos fluxos que supõem a chegada de novas populações e o aumento de regulação internacional e multilateral sobre o fenômeno, em que os blocos regionais figuram como novos sistemas de normatização dos temas de migração e mobilidade.

As ondas de regionalismo e seus impactos para os entes estatais, e para a ordem internacional como um todo, experimentam novas transformações a partir da virada do século XXI. Observa-se uma dinâmica contemporânea do regionalismo afetada pelo incremento da atuação de novos arranjos internacionais, a exemplo de entendimentos firmados por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS); do protagonismo assumido por potências emergentes; e, mais recentemente, por posições antagônicas em relação à globalização, que podem indicar uma nova fase da integração (SODERBAUM, 2016). Acrescem-se aos novos efeitos jurídicos do regionalismo fatores que desafiam a atuação dos blocos no cenário hodierno, levando o tema a um momento de inflexão.

Dentre os fatores que empurram a integração regional para uma nova onda de transformações jurídicas, destaca-se a retomada de mega acordos birregionais, em uma expressão do inter-regionalismo, como o acordo de livre comércio MERCOSUL-UE, que coloca desafios de adaptação das ordens jurídicas nacionais e regionais aos padrões inter-regionais. Da mesma forma, menciona-se a inserção de competências normativas nos processos de integração regional relativas à gestão migratória, à cidadania regional e aos limites da livre circulação de pessoas no espaço comum, cada vez mais pressionado por intensos fluxos de deslocamentos humanos, o que levanta discussão sobre qual a esfera normativa mais adequada para disciplinar os direitos de mobilidade desses sujeitos em deslocamento. Verifica-se, ainda, a inserção de novas necessidades regulamentadoras nos blocos econômicos, como o disciplinamento do *ecommerce* e da proteção de dados pessoais, no intuito de adequar tais processos às demandas da já mencionada globalização 4.0.

Além dos fatores mencionados, a integração tem sido pressionada por reações que desconfiam do processo de globalização (SEMUL, 2018), com ascensão de um populismo anti-globalização e com efeitos de desintegração já sentidos em alguns blocos, como no caso do BREXIT, cujos desdobramentos podem gerar incertezas com relação ao futuro dos

processos integracionistas. No conjunto, as correntes populistas nacionais se opõem ou rejeitam a globalização liberal, a imigração em massa e a política de consenso dos últimos tempos, prometendo dar voz àqueles que sentem negligenciados, se não desprezados, pela elite cada vez mais distante. Trata-se de uma reação à desconfiança das elites políticas, bem como ao desemprego; à destruição, real ou percebida, de identidades culturais; e aos efeitos negativos da globalização econômica, representados em crises cíclicas (FLEW, 2019, p. 16).

Os efeitos são sentidos nos processos de integração, a partir das tentativas de retomada do nacionalismo metodológico e da crença de que o Estado-nação seria o ente mais adequado, isto é, a principal instância, senão a única possível, para disciplinar os desafios da contemporaneidade, com tentativas de reafirmar competências soberanas nacionais. As repercussões jurídicas são significativas e abarcam desde a retomada de protecionismo, com o esvaziamento de instâncias multilaterais, como a OMC, preferindo-se o âmbito bilateral, até a criação de novos muros, físicos e jurídicos, para as esferas de mobilidade, sobretudo a mobilidade humana, com o acirramento de controles de fronteiras internas e externas dos blocos regionais, passando pela desconfiança de projetos integracionistas e de suas funções regulamentadoras das relações entre países e entre estes e os cidadãos no espaço regional.

No entanto, ainda não é possível afirmar, com segurança, que a retomada de correntes nacionalistas representa uma tendência que ameace definitivamente os blocos regionais. Em outras palavras, não se está a afirmar que se vivencia o início do fim da era de regionalismos, sob pena de realizar-se um exercício de futurologia. Pelo contrário. O que se observa é um cenário de transformações jurídicas, inclusive para os processos de integração regional, que buscam se acomodar às novas demandas da sociedade, de modo que esses blocos ainda representam centros disciplinadores significativos na ordem internacional.

Como exemplo da disponibilidade das nações em atuarem em bloco, no contexto mercosulino, destaca-se a atuação na busca por retomar acordos inter-regionais relevantes, como o acordo de livre comércio com a UE, bem como a manutenção de acordos em curso que disciplinam direitos de migração, residência e circulação no espaço integrado em favor dos nacionais dos Estados Parte do bloco, o que demonstra que o processo de integração ainda é importante para a região e produz resultados jurídicos efetivos, em termos comerciais e sociais. Da mesma forma, no âmbito europeu, destaca-se a tentativa de atuação da UE para enfrentar a crise migratória no continente, como por exemplo, através do incremento das competências da Agência Europeia para a Guarda Costeira e de Fronteiras (FRONTEX) e da adoção de princípios comuns de ação estabelecidos no âmbito comunitário, como a Agenda

Europeia para a Migrações, não conduzindo necessariamente a um efeito de desagregação em cascata no bloco, o que ainda demonstra certas tentativas de respostas comunitárias.

Em síntese, os fundamentos teóricos da integração regional enfrentam um contexto de análise paradoxal. Por um lado, afirma-se a relevância do regionalismo para a construção de espaços integrados através de sistemas jurídicos vinculantes, em um cenário de incapacidade do Estado de regular, por si só, todos os aspectos da sociedade, ensejando esferas de cooperação no nível internacional, regional e subnacional. Por outro lado, reafirma-se o reforço de competências nacionais e da soberania territorial, sobretudo em cenário de crises econômicas e migratórias, ensejando desafios para conciliar posições antagônicas.

Em todo caso, considera-se que o processo de integração regional continua sendo um fórum relevante de disciplinamento das relações estabelecidas entre seus membros, entre estes e os cidadãos do bloco, e entre o arranjo regional e outras partes do mundo, tendo em consideração a produção normativa proveniente da ordem jurídica regional e comunitária destinada a disciplinar os vários aspectos do espaço integrado. Por sua vez, a pluralidade de temas da integração regional ajuda a caracterizá-la como um fenômeno multidimensional, que abarca uma pluralidade de esforços e de impactos, nos aspectos culturais, sociais, políticos, econômicos, e, sobretudo, jurídicos dos países envolvidos no projeto.

No âmbito da UE, por exemplo, o processo percorreu um caminho de institucionalização voltado à relação comunitária, desenvolvendo-se para além da originária cooperação econômica, o que configura um ambiente de integração política, jurídica, social e cultural (PANCERI, 2012, p. 21). Também no âmbito do MERCOSUL, o processo de caráter eminentemente econômico, focado na eliminação da discriminação entre as economias nacionais dos países participantes, ampliou seus efeitos para o âmbito social, político e cultural. Isso porque o direito mercosulino regulamenta, na ordem regional, direitos de cidadania, direito de circulação de trabalhadores, direitos previdenciários, reconhecimento de títulos acadêmicos e qualificações profissionais, direito de residência, viagens, migrações, integração fronteiriça, dentre tantos outros temas que desbordam das questões meramente econômicas, muito embora esta dimensão estivesse e esteja na base do processo de integração.

Sob o aporte cultural, a integração regional enseja a aproximação entre países, a partir do compartilhamento de valores e do surgimento de novas vinculações. Através do fomento a uma identidade cultural, sem implicar em cancelamento da identidade nacional e das vinculações primárias com os países de origem, a integração regional envolve aspectos linguísticos e uma maior convivência intercultural de povos, sobretudo quando esse bloco tem pretensões de constituir um mercado comum. Podem ser estimulados acordos de cooperação

em matéria audiovisual, facilitação e estímulo a viagens, bem como projetos para facilitar o intercâmbio acadêmico, visando fomentar a convivência pacífica entre os nacionais dos países da região por meio de uma maior identificação comunitária.

Da mesma forma, sob o aporte social, o processo de integração regional, a depender da etapa, pode estimular normativas que afetam o cotidiano das pessoas físicas e jurídicas no espaço integrado, através de acordos para facilidades de viagem, residência, trabalho, estudo, facilitações tributárias, recolhimento de contribuições previdenciárias, facilidades para celebração de negócios, prestação de serviços, atuação empresarial, privilégios de acesso a compras governamentais e benefícios da seguridade social, dentre outras prerrogativas relacionadas à dimensão social da integração. Ao mesmo tempo, estimulam-se políticas públicas voltadas à integração fronteiriça, redução das desigualdades regionais e desenvolvimento conjunto. Isto é, a integração regional apresenta uma dimensão burocrática e formalista, mas também afeta sensivelmente a vida de cidadãos dos blocos e nacionais de países terceiros que pretendam trabalhar, residir, estudar ou circular no espaço comum.

Do ponto de vista político, a integração regional implica a construção de um fórum de diálogo para a formação da vontade política, que é intermediária em relação às instâncias nacionais e internacionais. Constitui-se um fórum de governança regional de temas que influenciam a integração, com um emaranhado de instituições e atores, como governos nacionais, representantes regionais, empresas transnacionais, membros da sociedade civil e cidadãos do bloco, objetivando alcançar a convergência acerca dos rumos do processo. A integração regional, ao envolver sentidos econômicos, sócio-políticos e tecnocráticos, é compreendida como um processo no qual os atores em contextos nacionais distintos são persuadidos a mudar suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo e ampliado centro, onde as instituições possuem ou demandem jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes (HAAS, 1968, p. 16).

A integração representa a tentativa de convergência de interesses entre as autoridades estatais além do nível nacional, formando uma institucionalização em nível regional que implica a transferência de competências da esfera dos Estados para a esfera regional, formando uma espécie de governança para além do Estado-nação. Em outros termos, a integração se daria quando os Estados se mesclam voluntariamente com seus vizinhos até o ponto de transformarem certos atributos reais de soberania, adquirindo novas técnicas para resolverem conflitos conjuntamente (SCHMITTER, 2010, p. 30).

Como observado, a integração regional, principalmente em modelos supranacionais, implica em uma espécie de compartilhamento de aspectos da soberania estatal (KRASNER,

2004) para o âmbito regional em relação a temas antes atrelados unicamente ao aspecto interno, como a coordenação de políticas macroeconômicas, a implementação de programas de liberalização para desagravar tarifas e barreiras comerciais, bem como medidas voltadas à gestão da circulação de pessoas e das políticas migratórias.

Mesmo em processos que optaram pelo método intergovernamental, em que não se observam estruturas supranacionais com instâncias regionais independentes do poder estatal, superação das decisões consensuais, ou aplicabilidade imediata das normativas regionais acordadas no espaço comum, é possível notar certa interferência do processo integracionista nas competências nacionais. Os entes estatais que participam de projetos integrativos conformam um fórum regional de negociação e debate acerca dos rumos do processo, bem como integram instituições produtoras de normativas cujos efeitos são destinados a disciplinar o espaço integrado, ainda que não formem um ente com atribuições supranacionais sobre absolutamente todas as competências estatais. Em síntese, demanda-se esforço de cooperação, convergência e conformidade com as disposições regionais a fim de avançar no projeto.

Como apontam Herz e Hoffmann (2004, p. 168), o processo de integração regional é concebido como um processo dinâmico que leva à intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores, conduzindo à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional. Sob esta perspectiva política, a integração regional se volta às relações interestatais institucionalizadas em um espaço regional específico de governança. A integração regional tende a implicar certo grau de institucionalização formal, bem como de vinculação jurídica a um sistema normativo destinado a vigorar no espaço integrado, que transcende a mera cooperação esporádica para assuntos de interesse comum.

Sob esse aporte, os Estados podem se valer da integração regional para tomarem decisões conjuntas ou transferirem esse poder a um órgão central acima deles (FERREIRA, 2013, p. 27), incorporando atividades políticas e expectativas que antes eram restringidas aos países. Dessa forma, adotar uma ótica flexível em relação à presença ou ausência da supranacionalidade no arranjo regional, e ao grau de prevalência ou afetação da soberania nacional, é relevante para se compreender e estudar as demais experiências integrativas, sobretudo fora da UE, tendo em vista que nem todas atingiram o nível de aprofundamento institucional e normativo do bloco europeu, mas nem por isso deixam de ser atuantes no disciplinamento de temas de interesse regional, como é o caso do arranjo mercosulino.

Ainda sobre a dimensão política da integração, é válido notar que não há uma teoria dominante sobre como funciona a dinâmica da integração regional (SCMITTER, 2010, p. 11). Diante dos pressupostos metodológicos desta tese e da vinculação temática voltada à teoria

jurídica da integração, não constitui objetivo específico da pesquisa traçar um debate acerca dos pormenores teóricos de todas as correntes existentes acerca da integração regional no âmbito da Ciência Política e das Relações Internacionais. No entanto, a fim de ilustrar a pluralidade de teses sobre o regionalismo, sobretudo no contexto da integração europeia, é possível citar alguns fundamentos teóricos do processo que influenciam a dimensão política.

Por exemplo, no período pré-normativo que antecedeu o início oficial da formação do bloco europeu, obtiveram destaques aportes federalistas e funcionalistas acerca da integração. Posteriormente, tem-se a fase das teorias europeias, com as teses do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo. Na sequência, por meio de revisão das correntes anteriores, apresentam-se teses voltadas ao intergovernamentalismo liberal e neoinstitucionalismo. Finalmente, em uma terceira fase, caracterizada por questionamentos a respeito da governança na integração, ressaltam-se contribuições de perspectivas construtivistas (PANCERI, 2012).

A perspectiva federalista ofereceu contribuições para interpretação da integração dos Estados através de um quadro institucional em que as unidades políticas conservam certa autonomia. Norteado por um viés político, explicaria a aglutinação de entidades independentes para formar novo ente à qual cederiam parte de sua autonomia, retendo algumas de suas competências originais. A rejeição do 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, 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.

Por outro lado, a interpretação funcionalista contribui para o estudo do processo integracionista ao pensar em como estimular os Estados a renunciarem ao recurso da guerra optando pela cooperação por meio da formação de redes de organizações internacionais. Sob esse viés, a teoria ajuda a compreender a integração como processo para alcançar a paz na região a partir da formação de instituições supranacionais, tecnocráticas e pragmáticas, como alternativa para a superação de disputas nacionalistas, visando promover o bem-estar social na região, apostando na cooperação técnica (FRAGA; VIANNA; ARAÚJO, 2014, p. 42). A partir de um efeito *spill over* a cooperação iniciada em um setor estratégico, como ocorreu no bloco europeu iniciado no setor do carvão e aço, tende a espalhar-se para outros setores, transferindo lealdades dos Estados para as novas organizações regionais criadas.

Sob o aporte do neofuncionalismo, a integração regional resulta de graus maiores de interdependência que levam os países a cooperarem para administrarem problemas coletivos. A cooperação em áreas de *low politics* gera efeito de transbordamento, que faz com que haja cooperação também em questões *high politics*, no limite, é um processo que desemboca em maior integração (MESQUITA, 2019, p. 12). Em outras palavras, contribuiu para a integração regional ao explicar a transferência de competências dos Estados para organizações supranacionais, que se dá mediante decisões políticas. Além disso, a corrente traz como contribuição o papel dos atores não estatais, as elites e seus interesses para a integração, ao entender que as instituições transnacionais podem contribuir para a satisfação de seus interesses de forma mais eficaz que o âmbito nacional.

Esta corrente é útil para os conceitos abordados na presente tese, na medida em que ajudar a discutir o fenômeno da integração regional, enquanto processo de transferência de competências dos Estados para instâncias regionais, inclusive em matéria de mobilidade humana. Mas, que deve ser abordada em uma perspectiva crítica, isto é, fazendo um contraponto às competências estatais e comunitárias em matéria de gestão migratória e de implementação da livre circulação de pessoas, haja vista que os Estados ainda são atores relevantes no disciplinamento dos deslocamentos humanos no espaço regional, bem como atentando à excessiva ênfase colocada pela doutrina ao modelo europeu, que não pode ser simplesmente transposto ou mimetizado por outros arranjos regionais.

O intergovernamentalismo, por sua vez, está baseado em suposições sobre o papel do Estado numa cooperação multilateral. A corrente contribui para entender a dimensão política da integração ao explicar as influências dos interesses nacionais sobre os resultados da política de integração. Por essa razão, seria uma teoria parcial, útil para explicar as principais barganhas na integração a partir das negociações promovidas pelos Estados envolvidos no processo. Sob essa perspectiva, o Estado seria um ator independente buscando atingir um objetivo (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 62), sendo a integração uma forma de coordenação política para ajustar o comportamento desses atores às preferências prévias, fazendo um contraponto teórico ao neofuncionalismo em organizações regionais.

Com o aprofundamento dos processos de integração regional no período dos anos 1980 e 1990, surge então o enfoque do intergovernamentalismo liberal, que aposta na coordenação política por parte do Estado como elemento central da integração regional, em que as negociações e o interesse em fazer parte de um projeto de integração estão fundamentados na maximização de lucros e redução de custos (FRAGA; VIANNA; ARAÚJO, 2014, p. 47), em suma, com foco na integração econômica. A corrente contribui para a definição de

preferências dos Estados, barganhas e negociações uns com outros sobre temas substantivos, e para a necessidade de criação de instituições vistas sob a ótica institucionalista neoliberal, isto é, como artefatos criados pelos países para cumprimento de acordos diante das contingências.

Há ainda teorias voltadas à realidade regional, em uma abordagem centrada na interdependência cognitiva, como o construtivismo (MESQUITA, 2019). Enfatiza-se o sentido de pertencimento a uma região, os níveis de confiança mútua e a identidade comum, através da partilha de valores e da interação entre sociedades. Focada na convergência transnacional de valores domésticos, as perspectivas remontam à disseminação de valores e disseminação de instituições, focadas menos nos aspectos burocráticos e mais nos aspectos simbólicos de construção de identidades e narrativas comuns, através de discurso e práticas.

As perspectivas citadas anteriormente acerca da dimensão política da integração regional têm caráter exemplificativo, a fim de apresentar as nuances e as complexidades envolvendo o sentido político de um processo de integração regional, cada qual trazendo contribuições próprias. Em relação aos pressupostos teóricos que se baseiam tradicionalmente na integração europeia, apesar de apresentarem um norte teórico de análise, cumpre esclarecer que estes devem ser interpretados com ajustes ao tratar de outras experiências, como o regionalismo latino-americano, em especial no caso mercosulino, diante das particularidades histórico-culturais da região, do passado colonial, do contexto de dependência econômica, do histórico próprio de aproximação jurídica e diálogo regional que remonta aos congressos e conferências pan-americanas do século XIX, passando pelas associações regionais, como a Associação de Livre Comércio da América Latina (ALALC) e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), até chegar aos blocos econômicos do final do século XX, no contexto de regionalismo aberto anteriormente mencionado.

Além dos sentidos culturais, sociais e políticos referidos nesta seção, a integração regional apresenta um sentido econômico proeminente, que se tornou essencial em um contexto de multilateralização do comércio e de aceleração da globalização, figurando na base do associativismo regional. Sob a dimensão econômica, a integração regional é concebida como um processo tendente a eliminar as discriminações entre as economias nacionais dos países participantes a partir da concessão de vantagens e benefícios aduaneiros e alfandegários tendentes à eliminação ou à redução das barreiras ao livre trânsito de fatores produtivos, e que conduz a um estado de fato, isto é, um efetivo espaço econômico.

Sobre a integração econômica regional, Jaeger Júnior (2004, p. 151) reforça 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 processa nos

outros, visando um propósito comum", tanto do ponto de vista do fluxo de bens e capitais, quanto do fluxo de pessoas. Portanto, redefinem-se as territorialidades clássicas, na medida em que se cria um espaço regional sujeito a uma ordem normativa própria. Ademais, redefinem-se competências soberanas estatais, haja vista que os partícipes da integração se comprometem a alcançar coesão regional, atendendo aos compromissos de concessão recíproca e gradual de vantagens e benefícios aduaneiros e alfandegários em favor dos demais, bem como aceitam coordenar os respectivos programas de cooperação econômica e liberalização comercial previstos no direito originário e derivado do bloco. Para tanto, os arranjos regionais podem utilizar estratégias que abarcam desde a harmonização normativa até a atribuição de competências a instâncias supranacionais responsáveis pela coordenação das políticas macroeconômicas e pela gestão das liberdades dos fatores produtivos,

A partir da teoria clássica da integração econômica, proposta por Balassa (1961), o processo de integração regional apresenta um efeito dinâmico e um aspecto estático. Pelo aspecto dinâmico, a integração se desenvolve em etapas sucessivas e simultâneas que paulatinamente promovem a redução ou eliminação das discriminações entre as economias participantes. Pelo aspecto estático, a integração regional conduz à formação de um efetivo espaço econômico, característico das fases de integração, em que se observa a ausência de barreiras tarifárias e não tarifárias ao projeto integracionista.

Dentre as fases, etapas ou modelos da integração econômica proposta pela teoria clássica da integração, destacam-se: a) área de livre comércio; b) união aduaneira; c) mercado comum; d) união econômica e monetária; e) integração econômica total. Aponta-se, ainda, uma fase prévia, preparatória à integração regional, conhecida como área de preferência comercial. As etapas ou fases da integração, compreendidas com fundamento na teoria clássica, possuem características e peculiaridades jurídicas e econômicas que lhes trazem identidade, contribuindo para a explicação do grau de aprofundamento das interações regionais entre as nações, bem como para os objetivos pretendidos por cada um dos acordos que instrumentalizam os referidos arranjos. Por essa razão, as etapas da integração econômica são adotadas como referencial de análise por esta tese, a fim de funcionarem como categorias teóricas que auxiliam na compreensão das duas experiências analisadas, quais sejam, UE e MERCOSUL, sem olvidar das devidas ressalvas.

Dentre as ressalvas aplicáveis à teoria clássica da integração, cumpre mencionar, em primeiro lugar, que as etapas ou fases apresentadas não se constituem como categorias estanques, modelos inertes, ou que necessariamente evoluem progressivamente em direção a um grau mais aprofundado de integração entre os países. Na dinâmica dos processos, é

possível que os blocos avancem em determinadas áreas, como econômicas e monetárias, ou recuem em outras, como na dimensão social e migratória. Isso porque os blocos econômicos ensejam um fenômeno complexo, sujeito a avanços e retrocessos, cuja dinâmica nem sempre respeita os limites teóricos idealizados pelos modelos analíticos.

Como corolário da complexidade do projeto de integração regional, na prática, os blocos misturam características de mais de uma etapa da integração ou mesmo saltam tais etapas, sem cumprir uma ordem predefinida ou sem completar o estágio anterior. Veja-se o caso do MERCOSUL, idealizado para ser um mercado comum, mas que é considerado uma união aduaneira imperfeita ou incompleta, em virtude das dificuldades para implementar a tarifa externa comum e da presença de lista de exceções, muito embora já reúna características afeitas à livre circulação de bens, serviços e capitais, típicas do mercado comum, enquanto ainda restam desafios para a efetiva livre circulação de pessoas na região. Portanto, é possível que os arranjos apresentem natureza jurídica híbrida no sentido de que reúnem peculiaridades de estágios avançados sem cumprirem requisitos de etapas anteriores.

A segunda ressalva digna de nota, antes de se adentrar as características de cada etapa, refere-se à cautela que se deve ter para não incorrer em eurocentrismo. Ou seja, pretender que todas as demais experiências regionais persigam o mesmo percurso trilhado pela UE. É certo que as etapas clássicas da integração econômica foram adotadas seguindo a experiência europeia de regionalismo, considerada a experiência de integração mais avançada no sentido de que conseguiu completar as fases propostas. Também é possível que o modelo europeu inspire outros processos de integração, inclusive na América Latina, em especial no bloco mercosulino, seja para aprender com seus sucessos, seja para rejeitar seus passos incertos, ou mesmo para fazer um contraponto aos demais blocos existentes no cenário multilateral, não necessariamente em um modelo de mimetismo jurídico, econômico ou político.

Se, por um lado, a experiência da UE fornece contribuições teóricas relevantes para se analisar as etapas da integração regional, por outro lado, também é importante destacar que não há um modelo rígido predefinido a ser compulsoriamente seguido pelos blocos (BOHLKE, 2002, p. 25). Isso porque as peculiaridades de cada processo integracionista variam conforme fatores políticos, culturais, econômicos e jurídicos, razão pela qual os objetivos, a profundidade da integração desejada e a velocidade verificada no processo divergem em cada experiência, assim como a vontade política de integrar e as assimetrias entre os participantes interferem no delineamento dos projetos de integração.

Apesar das ressalvas indicadas, a tese insiste no estudo das etapas da integração porque elas têm valor teórico para explicar os efeitos do regionalismo sobre o disciplinamento da

mobilidade humana, principal objeto de estudo desta pesquisa, seja na UE, seja no MERCOSUL. As fases da integração econômica são abordadas a partir de seu caráter analítico, já que fornecem um norte e uma perspectiva teórica de análise, mas sem perder de vista que, na prática, os diversos processos constituem, em si, modelos peculiares.

Ademais, considerando o modelo de integração europeu e mercosulino, a caracterização teórica das mencionadas etapas é relevante. As fases contribuem para explicar a evolução do processo de formação da UE e a importância paulatina da dimensão da mobilidade na constituição do espaço comum europeu. Outrossim, colaboram para o estudo do processo mercosulino que, desde sua fase de transição, faz menção expressa no art. 1º do Tratado de Assunção, de 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. Portanto, as etapas da integração sinalizam os propósitos da integração regional para o arranjo específico, bem como indicam as medidas em curso adotadas pelos blocos e norteiam aquelas que ainda precisam ser adotadas para que a fase da integração seja efetivamente alcançada.

Tratando inicialmente da área de preferência comercial, calha salientar que a referida área propõe que as tarifas incidentes sobre o comércio entre os países que dela participam sejam inferiores às tarifas cobradas de países que não a integram. A preferência tarifária pode se dá através da redução gradual de impostos de importação e exportação sobre o comércio de bens, ou através de acordos bilaterais para redução de encargos aduaneiros. Durante esta etapa, não se observa, ainda, o fenômeno da integração regional propriamente dito, mas, sim, uma espécie de cooperação regional, devido à fragilidade de institucionalização e de vinculatividade normativa regional.

Trata-se de uma fase embrionária do projeto integracionista e de um possível prenúncio de um grau de integração mais aprofundado. Na zona de preferência comercial, firmam-se acordos de integração rasa, com abrangência reduzida, em que se negociam reduções ou isenções de ordem tarifária, econômica ou alfandegária entre as partes, valendo-se de listas de negociações comuns, em que os países gozam de ampla liberdade para apontarem exceções em relação aos bens que não integrarão o programa de liberalização. 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, dispensando-se uma institucionalização supranacional mais intensa. No caso de sucesso da área de preferência tarifária, as partes passam a negociar acordos de gerações posteriores mais profundos, buscando harmonizar as legislações não

apenas em questões comerciais, mas em matéria ambiental, de regulação de concorrência, de transportes transnacionais e de circulação transfronteiriça de capital e pessoas.

Como aponta Bohlke (2002, p. 31), os sistemas de preferências alfandegárias abrangem, além de preferências quanto aos tributos do comércio exterior, outros tributos, em geral indiretos, aplicados no comércio, podendo regular restrições diretas, como, por exemplo, quotas, licenças ou monopólios. A área de preferência tarifária enseja a estipulação de uma margem de preferência entre os Estados, que se caracteriza como um benefício econômico concedido aos países daquela zona (OCAMPO, 2009, p. 28).

Na fase subsequente, tem-se a área ou zona de livre comércio, que caracteriza a primeira etapa do processo de integração regional. Essa etapa tem como objetivo eliminar as barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio entre os Estados que optaram por participar do referido modelo. Dentre as barreiras tarifárias, destacam-se as restrições que envolvem a cobrança de tributos sobre o comércio entre os membros, a exemplo de imposto de importação e taxas alfandegárias. Dentre as barreiras não tarifárias, destacam-se mecanismos protecionistas, tais como restrições quantitativas, licenciamento de importação, subsídios, medidas de salvaguarda, medidas sanitárias e fitossanitárias e barreiras técnicas.

O objetivo da zona de livre comércio é conceder um tratamento favorecido aos países participantes, estimulando o comércio intrarregional. Uma vez constituída a área de livre comércio, afastam-se as limitações quantitativas e qualitativas, na medida em que não incidem tributos sobre comércio exterior, nem são aplicadas medidas restritivas de comércio, enquanto as práticas estatais de intervenção do Estado, como subsídios à exportação, são monitoradas para não desfavorecerem o comércio regional. Busca-se a eliminação dos obstáculos fiscais para um incremento recíproco das trocas comerciais. Para a conformação de uma zona de livre comércio, não há necessidade de transferência de parcelas de soberania para uma entidade superior aos Estados (OCAMPO, 2009, p. 30). Em síntese, busca-se acordar um programa de liberalização comercial para estimular as trocas intrabloco.

Cumpre esclarecer, ainda, que a área de livre comércio está expressamente prevista no art. XXIV, §8º, alínea "b", do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) de 1947, incorporado no quadro normativo da OMC pelo GATT 1994, que conceitua 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 é possível notar que o modelo enseja a progressiva eliminação dos gravames aduaneiros. Ademais, verifica-se que a área de livre comércio é

admitida pela OMC no âmbito do sistema multilateral, constituindo exceção à cláusula da nação mais favorecida, segundo a qual os benefícios concedidos a uma parte são extensíveis às demais, sob pena de desvio no comércio.

A conclusão dessa fase de integração encontra-se tolerada juridicamente pelo sistema multilateral, uma vez que pode contribuir progressivamente para a redução de protecionismos e a paulatina inserção das nações no cenário global. Nesse sentido, o sistema multilateral de comércio, institucionalizado no âmbito da OMC, visando trazer segurança jurídica e estabilidade ao comércio internacional, ressignificou a soberania westfaliana, com acordos vinculantes no intuito de formar uma ordem comercial fundada em regras e não na força. Por um lado, o sistema multilateral de comércio disseminou valores compartilhados, como livre comércio, transparência, não discriminação, condições justas e boa fé, formando uma espécie de *Common Law* do comercial internacional (COTTIER, 2015). Por outro, a OMC é desafiada a funcionar como um fórum para concertação e diálogo que interaja com as diferentes áreas de livre comércio e acordos preferenciais no cenário global, em um processo de complementaridade em face de eventuais fragmentações que poderiam prejudicar o sistema.

No que tange à área de livre comércio, cumpre esclarecer que os países participantes ainda conservam parcela significativa de sua autonomia, sobretudo em relação à política tarifária aplicada a países terceiros. Ademais, para assegurar seu funcionamento, costuma-se estabelecer um sistema comum de regras de origem, por meio do qual os produtos são submetidos à inspeção para confirmar a procedência, resultando na concessão de certificados de origem, que permitem a aplicação das alíquotas negociadas no arranjo regional. O modelo de regras de origem permite a aplicação dos benefícios em relação às trocas que ocorrem no interior do bloco, bem como impede a concessão indevida de vantagens alfandegárias a bens provenientes de países terceiros. Apesar de não demandar estruturas regionais complexas, a área de livre comércio pode requerer um nível de institucionalização voltado a mecanismos de negociação conjunta da pauta aduaneira aplicada ao comércio de bens na região, bem como exigir a implementação de nomenclatura tarifária comum, implementando-se mecanismos de monitoramento das políticas comerciais e mecanismos de consultas recíprocas entre as partes.

Como exemplos de áreas de livre comércio, menciona-se, no âmbito da integração latino-americana, a ALALC, criada em 1960, pelo Tratado de Montevidéu, posteriormente substituída, em 1980, pela ALADI. Outro exemplo, também no continente americano, refere-se ao NAFTA, que se constitui em relevante zona de livre comércio, formada em 1994, por EUA, México e Canadá. No âmbito europeu, cita-se a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), criada em 1960 pela Convenção de Estocolmo, atualmente composta por

Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça, configurando-se como uma organização intergovernamental criada para promover o livre comércio e a integração econômica em benefício de seus membros, e que interage com outros blocos, como a UE. Juntas, os arranjos formam o Espaço Econômico Europeu, em que os membros da EFTA foram instados a adotar os padrões da UE nas matérias de pesquisa, desenvolvimento social, proteção do consumidor e proteção ambiental em troca do acesso ao mercado interno (CHALMERS; DAVIES; MONTI, 2018, p. 31), além de também interagir com outros blocos, como o acordo comercial EFTA-MERCOSUL, negociado em 2019 (MICHALCZEWSKY *et al,* 2019).

Destaca-se que, não obstante a contiguidade geográfica que tipicamente a caracteriza às áreas de livre comércio, é possível a formação de novos arranjos econômicos que permitam a integração entre os próprios blocos para além das fronteiras regionais, em uma espécie de interregionalismo (DOCTOR, 2015). Como exemplos, destacam-se as negociações birregionais entre o bloco europeu e mercosulino, que culminaram com o acordo de livre comércio entre UE e MERCOSUL (BRASIL, 2019), envolvendo temas sobre comércio, compras governamentais, serviços e estabelecimento, desenvolvimento sustentável, dentre outros, buscando-se criar uma zona de livre comércio transatlântica. Embora promissor, tal arranjo precisa lidar com uma série de desafios que abarcam desde a vontade política, o protecionismo europeu no setor agrícola e a desconfiança dos impactos no setor industrial mercosulino, até a diferença de institucionalização entre os dois blocos, passando pela necessidade de adaptação da legislação aos preceitos inter-regionais e os impactos para outros setores da integração, como a mobilidade de pessoas.

Na sequência, tem-se a etapa consistente na união aduaneira, cujas características remetem à aplicação de uma tarifa externa comum às importações oriundas de países não pertencentes ao grupo; garantia da livre circulação de bens entre os membros com tarifa zero; e harmonização das políticas comerciais. Neste tipo de integração, os países envolvidos 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. O corolário desta etapa é a adoção de uma tarifa aduaneira comum, abrindo-se mão de parcela de autonomia e podendo adotar um código aduaneiro comum. A capacidade de negociação unilateral das referidas tarifas, por parte de cada país, resta limitada, não se podendo mais decidir unilateralmente a política tarifária e comercial sem consultar os demais membros. Demanda-se a adoção de mecanismos iniciais para a consolidação de uma política comercial comum, por meio de órgãos e instituições de alcance regional.

Segundo Bohlke (2002, p. 35), o modelo de integração da união aduaneira corrige dificuldades da área de livre comércio como as regras de origem, haja vista que nem sempre é fácil determinar a origem de produtos, pelo fato de terem sido produzidos em diferentes Estados ou com matéria-prima e insumos provenientes de outras regiões, bem como os problemas de triangulação proveniente da aplicação isolada de tarifas aduaneiras em relação a países terceiros. Em síntese, a etapa em comento compreende, além da eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias dentro do bloco, a harmonização da política comercial com relação a terceiros Estados e a aplicação da tarifa externa comum, a partir da qual, todas as mercadorias que ingressam no bloco pagam os mesmos direitos aduaneiros, não importando em qual Estado-Membro se realize o desembaraço tarifário. Uma vez nacionalizados, os produtos podem circular livremente no interior do bloco.

Na união aduaneira há uma espécie de fronteira tarifária externa única, em que participantes negociam uma tarifa comum, delimitando a fronteira externa da união frente aos demais parceiros comerciais. 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 da respectiva organização regional, objetivando coordenar a atuação do bloco.

Como exemplo de união aduaneira, tem-se a Comunidade Econômica Europeia (CEE) depois de 1968. No caso da integração europeia, a origem desta etapa 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). O processo permitiu estabelecer uma união aduaneira entre todos os seus membros no final da década seguinte, 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 competência exclusiva da UE.

Cita-se, ainda, o MERCOSUL como exemplo, já que apesar de o Tratado de Assunção formalmente ter indicado a constituição de um mercado comum, o bloco ainda é considerado uma união aduaneira imperfeita ou incompleta (KEGEL; AMAL, 2009, p. 56). A

classificação do arranjo mercosulino traduz a dificuldade de consolidação da zona de livre comércio e a constante perfuração da tarifa externa comum, em virtude das listas de exceção, através das quais os países refutam a aplicação do regime tarifário regional para determinados produtos e em determinadas situações, como o abastecimento de mercado interno em crise.

Na sequência da evolução do processo de integração, tem-se a fase do mercado comum, cuja principal característica é a liberdade de circulação dos fatores produtivos no espaço integrado. Além da abolição de barreiras ao comércio recíproco, da harmonização da política comercial do bloco e da adoção de uma tarifa externa comum, o arranjo de integração que optar pelo mercado comum precisa garantir a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas entre seus membros. Em consequência, as etapas de uma integração negativa, configurada pela eliminação de barreiras ao comércio e pela eliminação de discriminação entre as economias nacionais, passam a ser complementadas por medidas de integração positiva entre as partes, de modo a garantir a efetiva liberdade de circulação de fatores produtivos, independentemente das normas nacionais que disciplinem a atividade econômica.

O mercado comum consiste na "criação de um espaço econômico, compreendido pelo território dos Estados-Membros, no qual os diferentes fatores de produção estão liberalizados em condições análogas as de um mercado interno de um Estado" (BOHLKE, 2002, p. 34). Em face da exigência de liberalização dos fatores produtivos, tradicionalmente considerados bens, serviços, capitais e trabalhadores, cujos fluxos são potencializados nessa fase da integração, tornam-se necessárias medidas que transcendam a mera facilitação de acesso a mercados. Para Kegel e Amal (2009, p. 56), o aprofundamento na integração demanda a aproximação legislativa, o reconhecimento mútuo de especificações nacionais, assim como uma normatização comum sobre concorrência, harmonização de padrões técnicos, normas de defesa do consumidor e legislação ambiental, já que o objetivo principal é garantir a liberdade e a igualdade das condições de circulação e diminuir as distorções do mercado ampliado.

Por essa razão, a fase ou etapa do mercado comum constitui especial interesse para esta tese. Isso porque é neste modelo, que configura meta a ser alcançada no âmbito do MERCOSUL e que já se encontra vigente no âmbito da UE, que são implementadas medidas voltadas à garantia do livre trânsito de pessoas pelo espaço regional. A fim de instrumentalizar as quatro liberdades do mercado comum, passa-se a demandar dos Estados maior integração jurídica, em relação às condições de entrada, saída e permanência das pessoas autorizadas a circular livremente no espaço regional, garantindo passagem fronteiriça segura e não discriminatória e conferindo um tratamento jurídico favorecido àqueles que se beneficiam da livre circulação.

Especificamente, ao garantir a livre circulação de pessoas, o arranjo regional é instado a assegurar mecanismos jurídicos que instrumentalizem a referida liberdade. Como exemplo, menciona-se a possibilidade de contagem de tempo recíproco para fins de aposentadoria, a garantia de reconhecimento do vínculo empregatício, igualdade de acesso aos postos de trabalho, a possibilidade de validação de diplomas e de habilitação profissional, a gestão integrada de fronteiras, a harmonização de procedimentos migratórios, facilitação do direito de residência, padronização de documentos de viagens no espaço regional, dentre outros fatores que fazem emergir a importância da dimensão social na conclusão da referida etapa.

Sob o aporte normativo, Ocampo (2009, p. 33) esclarece que o mercado comum enseja uma categoria que implica uma concessão maior de soberania do que uma zona de livre comércio ou uma união aduaneira, trazendo uma noção de maior supranacionalidade ao projeto de integração, também presente nas fases sucessivas do projeto integracionista. Sob essa concepção, a zona de livre comércio e a união aduaneira, por serem menos ambiciosas, podem manter um quadro meramente intergovernamental. Diferentemente, um mercado comum necessitaria de maior abertura aos mecanismos supranacionais, que garantam a instituição de um espaço econômico mais integrado, ou ao menos, maior disponibilidade à implementação das disposições regionais. Isso ocorre porque os países do bloco precisam de maior abertura ao sistema regional, que passa a incidir efeitos sobre competências soberanas tradicionais, a exemplo do controle do fluxo de pessoas, cujos critérios são flexibilizados em favor dos demais membros, e da gestão de fronteiras, cujos controles são desburocratizados, a fim de atender aos pressupostos da liberdade de circulação no espaço integrado.

Na UE, por exemplo, a estrutura supranacional adotada garante a atuação do direito comunitário no disciplinamento das liberdades típicas do mercado comum. No MERCOSUL, no entanto, apesar de se traçar como meta institucional a consolidação desta estapa, manteve-se uma estrutura fortemente intergovernamental. Em consequência da dinâmica do processo de integração observado em cada bloco, é possível notar que os arranjos regionais acabam por traçar metas mais ousadas, como a constituição do mercado comum, sem ter que necessariamente adotar uma estrutura supranacional.

No caso mercosulino, a opção pelo modelo intergovernamental aponta desafios adicionais à integração, como as barreiras constitucionais à conformação de um mercado comum e a precária incorporação das regras regionais nos ordenamentos jurídicos nacionais (VENERAL; KNIHS, 2018, p. 282), o que pode trazer dificuldades para o aprofundamento da integração, como a debilidade da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países e a ausência de harmonização de políticas internas que permitiriam o alargamento da

integração, explicando parcialmente as dificuldades para concluir o mercado comum. Não obstante, a falta de supranacionalidade e o distanciamento institucional da estratégia de integração adotada na UE não indicam, por si só, que o arranjo sul-americano está fadado ao fracasso. Pelo contrário, a opção intergovernamental do MERCOSUL apenas indica que o projeto mercosulino adotou percurso próprio, formando um modelo particular de integração que requer desafios específicos para a região, relacionados à busca constante por entendimento recíproco entre os Chefes de Executivo e ao reforço de compromissos regionais ligados à efetiva harmonização das legislações pátrias, como se abordará na seção seguinte.

Em relação às liberdades típicas do mercado comum, cumpre tratar, inicialmente, da liberdade de circulação de bens. A referida liberdade é definida pela necessidade de assegurar a supressão dos direitos aduaneiros, das restrições quantitativas e das barreiras à entrada e saída de mercadorias, assim como qualquer outra medida de efeitos equivalentes. A livre circulação de mercadorias pode ser alcançada através da eliminação dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas, bem como da proibição de medidas de efeito equivalente, como subsídios injustificados. Eliminam-se barreiras físicas, técnicas e fiscais que se colocam à livre mobilidade, adotando-se uma pauta aduaneira comum e fazendo desaparecer obstáculos que provoquem discriminações em matéria de importações e exportações de mercadorias.

No âmbito da UE, a livre circulação de mercadorias está disciplinada nos arts. 26 e 28 a 37 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que se materializa nas seguintes formas: proibição de encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, como a imposição de restrições a um produto importado de um Estado-Membro; proibição das medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, salvo exceções justificáveis como um interesse geral não-econômico relacionado à moralidade pública, ordem pública e segurança; e harmonização da legislação nacional, buscando o estabelecimento de regras comuns, especificamente no âmbito de proteção do ambiente, dos consumidores e da concorrência (MACIEJEWSKI, 2019). Da mesma forma, no âmbito do MERCOSUL, a livre circulação de bens está prevista desde o Tratado de Assunção, no seu art. 1º, determinando que o mercado comum implica a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países através da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente, evidenciando o objetivo de facilitar o intercâmbio comercial na região, desde o princípio da integração.

No que se refere à liberdade de circulação de serviços, esta se caracteriza pela garantia de que pessoas possam circular livremente, com a finalidade específica de 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 efetivo deslocamento para outro país do bloco. Essa liberdade tem como finalidade assegurar às pessoas físicas e jurídicas opções de prestação de serviços em qualquer dos Estados-membros, nas mesmas condições que os nacionais, sem discriminação referente à nacionalidade, sendo complementada como liberdade de estabelecimento, que torna possível que uma pessoa física ou jurídica de um Estado-membro possa se estabelecer em outro Estado-membro, para desenvolver atividade econômica (GOBBO, 2001, p. 35).

No âmbito da UE, a liberdade de prestação de serviços e o direito de estabelecimento são disciplinados no âmbito do TFUE, objetivando não só a supressão de qualquer discriminação com base na nacionalidade, mas também, a adoção de medidas que facilitem o seu exercício, incluindo, a harmonização das regulamentações nacionais de acesso ou o seu reconhecimento mútuo (MACIEJEWSKI, 2020). No âmbito do MERCOSUL, além da previsão originária do Tratado de Assunção, a livre circulação dos serviços implica a adaptação de leis, normas e regulamentações nacionais que discriminam o fornecedor estrangeiro e protegem o fornecedor nacional de determinado serviço, bem como iniciativas regionais como o Protocolo de Montevidéu sobre Comércio de Serviços de 1997, que tem por finalidade eliminar as restrições ao livre trânsito de serviços dos países do bloco, baseado nas normas do Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS).

Em relação à livre circulação de capitais, essa liberdade está associada à abolição dos obstáculos ao movimento financeiro com base na nacionalidade e na origem, considerando a necessidade de disponibilização de meios de pagamento para circular entre os países e para fomentar o mercado interno. A liberdade de circulação de capitais enseja a garantia de transferências de caráter autônomo entre os países integrantes do arranjo regional, ou dentro de um mesmo Estado, e as transferências financeiras a um não residente (PEREIRA, 2012, p. 28). Para Gobbo (2001, p. 39), a liberalização do mercado de capitais visa atingir três objetivos: a concretização do mercado interno, onde a livre circulação dos bens, pessoas e serviços deve ser acompanhada de uma dimensão financeira, com acesso a serviços financeiros eficientes; estabilidade monetária, reforçando o sistema monetário do processo de integração; e estabelecimento de um sistema financeiro que apóie o desenvolvimento dos negócios na área integrada, promovendo a alocação eficiente das poupanças e investimentos.

No âmbito europeu, a liberdade de circulação de capitais é disciplinada nos arts. 63 a 66 do TFUE. De acordo com o direito europeu, devem ser suprimidas as restrições à circulação de capitais entre Estados-Membros e entre estes e países terceiros. Isso porque a livre circulação de capitais constitui a base do mercado único e auxilia no progresso econômico ao

permitir um investimento eficiente do capital, promovendo a utilização do euro como divisa internacional (RAKIC, 2019). Também no MERCOSUL a liberdade de capitais tende a ser disciplinada no direito originário e em protocolos específicos que visam à liberalização de investimentos estrangeiros na região, como 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.

Finalmente, em relação à livre circulação de pessoas, principal interesse desta pesquisa cujos fundamentos jurídicos serão especificados no capítulo seguinte, cabe destacar que esta liberdade se relaciona à possibilidade de um cidadão proveniente de qualquer país do bloco circular livremente pelos demais países membros, formando-se um espaço regional com a paulatina desmobilização dos procedimentos de controle nas fronteiras internas. A referida liberdade emerge como tendência marcadamente laboral e econômica, relacionada à instrumentalização do mercado comum e assentada na condição economicamente ativa da pessoa que pretende circular. Sob esse aporte, a livre circulação dos trabalhadores inclui os direitos de circulação e residência, deles e dos membros de suas famílias, bem como o direito de trabalhar em outro país do bloco, sendo tratado em nível de igualdade com os nacionais desse mesmo Estado. Em relação ao serviço público nacional, é possível a imposição de exceções constitucionalmente asseguradas a nacionais, admitindo-se restrições.

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, como disciplinado no art. 3º, do Tratado da União Europeia (TUE) e no art. 21 do TFUE. Inclusive, na integração europeia, já se observa um espaço de livre circulação de pessoas, a partir do espaço Schengen, com abolição dos controles nas fronteiras internas para todas as pessoas; assim como a partir de medidas destinadas a reforçar e harmonizar os controles nas fronteiras externas, atreladas a uma política comum de vistos para estadias de curta duração, cooperação policial e judiciária, e desenvolvimento de sistema de informação comunitária (MARZOCCHI, 2021).

Também no MERCOSUL é disciplinada a livre circulação de pessoas, apesar de não estar expressamente prevista no Tratado de Assunção, salvo com uma interpretação extensiva do direito que considera o ser humano como um fator produtivo sujeito à livre mobilidade. Com a evolução do bloco, a livre circulação deslocou-se de uma perspectiva estritamente econômica e passou a fomentar um estatuto da cidadania regional, de modo que está

concebida como valor a ser implementado em favor de todos os nacionais dos países da região, nos termos do Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania Regional (MOURA, 2018), em complementação a normativas específicas voltadas à harmonização de documentos de viagem, procedimentos para controle integrado de fronteiras e registro migratório eletrônico.

Em suma, a livre circulação de pessoas constitui o principal corolário social do processo de integração, que demonstra o desdobramento para além do âmbito econômico. Além disso, ao garantir a livre circulação de pessoas, os países membros precisam assegurar mecanismos complementares que a instrumentalizem, como a reciprocidade para questões previdenciárias, a garantia de reconhecimento do vínculo empregatício e de igualdade de acesso aos postos de trabalho, e o reconhecimento de habilitação profissional e validação de títulos de estudos, sendo um dado importante no processo de integração (SILVA NETO, 2019, p. 306).

Da mesma forma, a livre circulação de pessoas implica a alteração sobre os controles de fronteiras regionais e a gestão da mobilidade humana, resultando em um processo dual. Por um lado, desburocratizam-se fronteiras internas ao bloco no intuito de facilitar a circulação de pessoas autorizadas a circular pelo espaço comum. Por outro, reforçam-se controles externos, selecionando fluxos extrarregionais, demandando harmonização de direitos de mobilidade. Por essa razão, a liberdade impacta diretamente a mobilidade humana no contexto de uma sociedade global, ao estabelecer espaços de livre trânsito em regiões determinadas. Dentre os exemplos desta fase, cita-se a integração europeia, após o Ato Único Europeu de 1986 ter fornecido as bases para concretizar, de fato, o mercado interno; e as tentativas de consolidação no MERCOSUL, já que é um objetivo traçado desde o Tratado de Assunção.

Na fase seguinte, observa-se a etapa da união econômica e monetária. Nesta fase, encontra-se um mercado comum com um grau aprofundado de coordenação de políticas econômicas nacionais e harmonização de leis domésticas relevantes, como no caso da UE atualmente. Verificam-se instituições supranacionais com poderes legislativos, de aplicação e interpretação do direito, bem como de condução dos rumos da integração sem necessária vinculação aos Estados-membros. Dentre as características dessa fase, apontam-se: a coordenação macroeconômica, através da harmonização da taxa de juros e 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. Como exemplo, pode-se citar o modelo comunitário alcançado no âmbito da UE, com significativa atuação de instâncias supranacionais e com a presença de um direito comunitário, em que a união econômica e monetária está prevista já no preâmbulo do Tratado de Maastricht (1992), pontuando a implementação desta fase como um dos seus objetivos. Neste modelo, demanda-se uma

integração significativa dos bancos centrais nacionais em relação ao banco supranacional, na medida em que se transferem competências relativas a fatores macroeconômicos, interferindo em competências tradicionalmente atreladas às soberanias estatais.

A última fase da integração econômica consiste na integração econômica total, que implica em uma integração com todas as políticas econômicas relevantes conduzidas no nível supranacional, a partir de autoridades específicas e com o ordenamento comunitário regendo as relações jurídicas estabelecidas no espaço comum. Segundo Gobbo (2001, p. 20), a integração total representa o último e mais profundo passo a ser consolidado em um processo clássico de integração econômica, implicando a adoção de uma autoridade supranacional comum e a transferências de parcelas de soberania. Verificam-se a abolição das barreiras à circulação de fatores produtivos; o estabelecimento de pauta exterior comum; a harmonização das políticas comerciais; a adoção de união política monetária, fiscal, social e de desenvolvimento; a adoção de política migratória e de mobilidade integrada; e a delegação a um órgão central de poderes para elaborar e fazer aplicar as políticas uniformes, cujo sistema regional vincula Estados e cidadãos, demandando alto grau de maturidade das soberanias.

Feita a análise dos fundamentos teóricos da integração regional e de suas dimensões sociais, culturais, políticas e econômicas, resta analisar a dimensão jurídica do processo. Dada a relevância desta dimensão para a tese, os efeitos jurídicos da integração regional são analisados em seção apartada, no tópico seguinte, a partir de seus fundamentos jurídicos aplicados ao fenômeno da mobilidade humana.

2.3 Efeitos jurídicos do regionalismo: uma teoria jurídica da integração regional aplicada à mobilidade humana

Após analisar os conceitos e etapas da integração regional, bem como as múltiplas dimensões que envolvem um processo integracionista, a presente seção tem por objetivo refletir acerca dos efeitos jurídicos do regionalismo. Para tanto, propõe-se uma reflexão do fenômeno do associativismo regional a partir da discussão sobre uma teoria normativa da integração regional, cujos fundamentos são especialmente aplicados à mobilidade humana.

A pesquisa se concentra, especialmente, nas peculiaridades jurídicas da UE e do MERCOSUL, que representam os modelos regionais objetos deste estudo, uma vez que estes arranjos regionais conformam sistemas específicos de disciplinamento da integração regional, configurando, respectivamente, uma ordem jurídica comunitária, regida pelo direito da UE ou comunitário, e uma ordem jurídica regional, regida pelo direito da integração regional. Após

lançar os pressupostos normativos, aplicam-se os efeitos do regionalismo ao fenômeno da mobilidade humana nos espaços integrados, buscando demonstrar as transformações jurídicas incidentes em um contexto de integração regional, que influencia o disciplinamento da livre circulação de pessoas e das políticas migratórias desenvolvidas pelos Estados participantes do projeto integracionista, uma vez que esses temas passam a ser disciplinado em uma nova esfera normativa de cunho regional.

Para discutir os fundamentos jurídicos da integração regional, por sua vez, é necessário lançar mão dos conceitos de supranacionalidade e intergovernabilidade, propondo discussão acerca do papel desempenhado pela soberania nacional nos blocos regionais, a fim de expor o impacto que os arranjos integrativos trazem para as ordens normativas estatais. Como observado, a ideia de integração regional adotada nesta tese conduz a um processo de associação interestatal, sob bases jurídicas específicas que tendem a conformar uma organização regional com personalidade jurídica destinada à consecução de objetivos comuns.

Os blocos de integração são concebidos como organizações internacionais dotadas de finalidades específicas e abrangência regional, compostas por Estados que criam um sujeito de direito internacional, visando à consecução de interesses comuns e uma melhor inserção no mundo globalizado (GOMES; COSTA; FUNGMANN, 2008, p. 150). Por essa razão, ensejam um esforço significativo de interação por parte dos Estados, na medida em que levam à formação de uma esfera jurídica própria, que interage com a ordem jurídica interna e internacional, e que se destina a disciplinar os espaços comuns. O sistema normativo regional criado pela integração regional varia conforme o grau de interação dos países e a disponibilidade que os Estados apresentam de se envolverem nas instâncias regionais, conferindo competências de disciplinamento para o âmbito regional, em temas que antes estavam restritos unicamente a esfera soberana nacional, como a gestão da mobilidade humana e a condução das políticas comerciais, aduaneiras e alfandengárias. Em consequência, os arranjos podem assumir modelos supranacionas e comunitários, como vigente na UE, com impactos significativos nas competências soberanas, ou modelos mais flexíveis, pautados na intergovernabilidade e no entendimento recíproco, como vigente no MERCOSUL.

Em ambos os casos, porém, os arranjos apontam possibilidades jurídicas e institucionais aos Estados, que visam encontrar soluções normativas mutuamente acordadas para enfrentamento de problemas comuns, como o desenvolvimento das regiões, o estímulo ao comércio recíproco, e a regulamentação da mobilidade humana e de fatores de produção nos espaços regionais. A depender do nível de integração alcançado, o modelo regional pode, ainda, levar à criação de um espaço integrado em que se estabelecem direitos e deveres

tutelados na esfera regional, especialmente nos mercados comuns, o que afeta diretamente os cidadãos do bloco, conferindo-lhes condição jurídica especial no que tange à circulação, residência, trabalho e estudo, cujas normativas se assentam na ordem jurídica criada.

Acerca da irradiação de efeitos da integração sobre o poder soberano dos Estados, Jaeger Júnior e Diz (2015, p. 154) apontam que o elemento mais controvertido no debate sobre a integração regional está justamente relacionado com a questão de transferência de competências ou cessão da soberania. Pois, ao estabelecer as mudanças na estrutura interna dos países de um processo de integração regional, institui-se um novo modelo de formação estatal que, de certa maneira, influi no conceito clássico de soberania.

Em outras palavras, a integração regional traz uma reconfiguração jurídica dos elementos tradicionais do Estado. Observam-se modificações estruturais no território, graças à abertura seletiva das fronteiras com a consequente livre circulação de fatores produtivos; mudanças na população, ao acentuar o fluxo de nacionais e estrangeiros, garantindo igualdade de tratamento em favor dos habitantes dos demais Estados-membros, o que reconfigura a concepção do nacional e do estrangeiro, ao criar a noção de um estrangeiro regional, com direitos e deveres a serem exercidos na esfera regional; e finalmente, obseva-se uma alteração significativa na acepção clássica de soberania, especificamente no exercício das competências e poderes estatais, ao criar um sistema de decisão amparado em instituições e normas de natureza regionais, que deverão exercer as funções e tarefas que foram delegadas por estes Estados, sem necessariamente haver uma perda de soberania (DIZ; MARTINS, 2015), mas uma transformação na forma como é exercida.

A proliferação dos processos de integração está relacionada a uma mudança no perfil do Estado na sociedade internacional, que gera impactos jurídicos diretos sobre a noção clássica de soberania nacional, apesar das tentativas constantes de reafirmação do nacionalismo. A ideia de 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.

Por conseguinte, a integração regional conduziu a uma reengenharia do Estado constitucional, e consequentemente, da soberania estatal, razão pela qual a ideia clássica de soberania concebida 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 (SOARES, 2016, p. 145). Em outros termos, a noção clássica de soberania enquanto poder

exclusivo, indivisível e irrenunciável não explica satisfatoriamente a atuação do Estado em um cenário de internacionalização da economia. Isso porque o incremento dos fluxos de fatores produtivos e a proliferação de projetos regionais, com a incidência de normas cuja eficácia provém dos ordenamentos intermediários, como o direito da integração regional e o direito comunitário, passam a irradiar efeitos sobre os sistemas jurídicos nacionais.

A noção de soberania se identifica como o grau supremo que pode atingir o poder estatal, para não reconhecer outro poder juridicamente superior na ordem internacional, ou igual a ele, dentro do mesmo Estado (AZAMBUJA, 2002, p. 50). Como salientam Veneral e Knihs (2018, p. 266), a soberania como expressão conceitual marca uma transição do período medieval para o período moderno, com discussões acirradas acerca de seus fundamentos políticos, partindo de uma ideia de soberania absoluta do rei até chegar a um nível de maturação típico do Estado moderno, com a Paz de Vestfália e com afirmação da figura do Estado, reafirmando os valores da igualdade jurídica entre nações, territorialidade, não intervenção e soberania, marcando um dos seus elementos, ao lado do povo e território.

Apesar das discussões políticas acerca dos fundamentos da soberania que marcaram a evolução do conceito, é possível reunir características comuns que ajudam a delinear os fundamentos clássicos do poder soberano. Como explica Bohlke (2002), a ideia tradicional da soberania a identifica como um poder uno, indivisível, inalienável e imprescritível. Seria um poder uno porque não admitiria outra ordem jurídica soberana no âmbito do Estado. Seria indivisível porque não tolera a convivência de várias partes separadas de uma mesma soberania em um mesmo território, aplicando-se aos fatos jurídicos ocorridos na sua base territorial. Seria inalienável porque dela não se pode abrir mão sem que o seu titular desapareça. Seria imprescritível porque que não possui prazo determinado para duração.

Sob o aporte jurídico, que interessa mais diretamente a esta seção, a soberania representa “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, vale dizer, sobre a eficácia do direito” (DALLARI, 1995, p. 64). Ou seja, significa o poder que o Estado possui de se organizar juridicamente e impor, na circunscrição do seu território, a obrigatoriedade do direito. Dessa noção, emerge a ideia de soberania, sob o aporte interno, como um poder de fazer valer em seu território o sistema jurídico que dele emana, ou ao menos de tolerar, chancelar ou estabelecer as condições de aplicação de ordem jurídica estrangeira, enquanto, externamente, não se subordina a outros Estados.

Como relembra Laursen (2016), de acordo com o direito internacional clássico, os Estados são soberanos, no sentido de que eles não precisam aceitar instituições supranacionais, o que pode levar a uma interpretação do sistema internacional como

anárquico. Os Estados podem concluir acordos entre si, bilateral ou multilateralmente, mas, quando descobrem que as condições mudaram, o nível de vinculação desses acordos é rediscutido, o que pode levar à instabilidade decorrente das fragilidades de coercibilidade, criando um problema de aplicação, quando se baseiam na noção clássica de soberania.

A partir das transformações jurídicas trazidas pela globalização econômica, proliferação de organizações internacionais e ascensão de blocos econômicos regionais, a ideia tradicional de soberania também sofre transformações. Essas transformações decorrem da dispersão do poder normativo dos Estados, contribuindo para a criação de sistemas normativos específicos que tratam de interesses globais, como comércio internacional, meio ambiente e direitos humanos, bem como temas outrora vinculados às esferas nacionais, como a condição jurídica de estrangeiros e a circulação de pessoas em espaços regionais.

Para Veneral e Knihs (2018), a expansão das empresas, corporações e conglomerados transnacionais, articulada com a nova divisão transnacional do trabalho e a emergência das cidades globais contribuíram para a transformação do Estado-nação, ressignificando a soberania, já que o ente estatal passa a ser influenciado a compartilhar ou aceitar as diretrizes provenientes de centros de poder regionais e mundiais. Tem-se o fortalecimento das instituições e empresas, das organizações internacionais e supranacionais, e das organizações regionais. Como sintetiza Hastings (2000), o Estado-nação deixa de ser a única forma possível para a Modernidade, não obstante as reações nacionalistas.

Particularmente em um contexto de integração, mas em diferentes graus, os Estados participantes têm, em alguma medida, parte de sua soberania nacional reconfigurada, a fim de ajustá-la ao sistema regional criado pelo respectivo bloco, por exemplo, para estabelecer e aplicar políticas comuns, para implementar os compromissos de harmonização normativa acordados no âmbito regional ou para conceder um tratamento jurídico favorecido aos cidadão do bloco, o que implica na coexistência de uma ordem jurídica comunitária, com maior afetação da soberania nacional em face da supranacionalidade prevalecente, ou de uma ordem jurídica regional, com menos afetação da soberania nacional, em face da intergovernabilidade prevalecente, a fim de que estes sistemas regionais possam disciplinar com efetividade as relações existentes no espaço integrado.

Acerca dos efeitos jurídicos da integração regional, é possível notar a emergência de um sistema normativo que apresenta fundamentos específicos cujas peculiaridades lhes dão identidade no confronto com o direito interno e internacional, já que o direito desempenha papel fundamental como elemento integracionista (JAEGER JÚNIOR, 2014). O sistema regional pode agilizar e facilitar os objetivos da integração, ou pode atravancá-los,

dificultando a consolidação de espaços comuns. Por não existir uma fórmula prévia, cada experiência de integração adapta o sistema regional de acordo com seus propósitos e com a disponibilidade de seus membros para transferirem competências às instituições regionais. No entanto, tanto no modelo supranacional, vigente na UE, quanto no intergovernamental, vigente no MERCOSUL, é possível perceber que a integração regional tende a formar um sistema jurídico de disciplinamento que se diferencia do direito interno e internacional. Afinal, como ensinam Diz e Jaeger Júnior (2015, p. 150):

> tanto no caso da União Europeia (em maior medida) como do MERCOSUL (em menor medida), a integração manifesta-se por regras de produção em diversas áreas, determinando aos Estados participantes no processo de integração uma obrigação de cumprimento que pode, contudo, resultar enfraquecida pela ausência de mecanismos institucionais comuns. No entanto, isso não resulta em falta de reconhecimento – especialmente no caso do Mercosul - de um direito específico e próprio, apenas torna-se ponto de destaque a falta de coercibilidade necessária para avançar na implementação de um mercado comum.

Em relação aos efeitos jurídicos do regionalismo, verifica-se que os arranjos regionais conformam um sistema normativo caracterizado por uma metodologia jurídica, fontes normativas e objetos próprios, que estruturam uma teoria jurídica da integração. Isso porque os blocos econômicos regionais trazem princípios normativos peculiares extraídos do conjunto normativo exposto no direito originário e no direito derivado do bloco que marca a evolução de cada experiência de integração.

A metodologia jurídica da integração regional está associada à emergência de um sistema normativo proveniente da evolução do bloco, que pode se consubstanciar no direito comunitário, em que prepondera a supranacionalidade normativa, presente na UE; ou no direito da integração regional, vigente nas demais experiências de regionalismo, a exemplo do MERCOSUL, em que tende a preponderar o método intergovernamental. Ademais, os sistemas regionais apresentam fontes normativas que derivam diretamente do direito originário e derivado do arranjo regional, respectivamente, pelo conjunto de tratados constitutivos do bloco e suas sucessivas alterações, que disciplinam a estrutura geral, seguido pelo conjunto de regulamentações especiais, como diretivas, decisões, resoluções, dentre outros atos normativos que regulamentam as políticas específicas afeitas aos projetos integracionistas nas mais diversas áreas de integração.

Ainda, o sistema de disciplinamento normativo resultante da integração apresenta um objeto de regulamentação específico, qual seja, disciplinar as relações jurídicas estabelecidas no espaço regional. O objeto de disciplinamento abarca a relação entre Estados; os direitos e deveres exercidos pelas pessoas físicas e jurídicas no espaço integrado; a interação desses

sujeitos com os entes estatais no interesse de temas da integração; e a relação do bloco com países terceiros e outras organizações internacionais de alcance global ou regional.

Como consequência da formação de blocos econômicos, pode-se afirmar que a formação do sistema jurídico correspondente interage com o direito interno, a partir das relações de aplicabilidade e incorporação nos territórios nacionais, ao mesmo tempo em que interage com os fundamentos do direito internacional, utilizando-se de suas fontes e princípios gerais. Com a particularidade de que os acervos normativos regionais se prestam a responder aos desdobramentos resultantes da evolução do processo de integração e devem ser capazes de regulamentar a conduta dos envolvidos, determinando o nível de observância das normas, disciplinando a atuação das instituições comuns e, ainda, estabelecendo as consequências devidas em caso de descumprimento do sistema normativo.

Partindo dos resultados jurídicos decorrentes dos processos de integração analisados, e considerando os impactos que o acervo normativo regional traz para a soberania nacional, com transformações específicas para a circulação de pessoas e para o tratamento dado aos cidadãos do bloco e aos imigrantes, selecionam-se dois sistemas especiais contrapostos: um modelo supranacional, prevalecente na UE, que reflete o direito comunitário; e o modelo intergovernamental, vigente no MERCOSUL, que molda o direito da integração regional.

Como aponta Bohlke (2002, p. 15), os mencionados impactos jurídicos da integração regional sobre a soberania variam a depender da estrutura institucional adotada por cada experiência de regionalismo. Isto é, se um modelo supranacional, aproximando-se do processo de integração europeu, ou se um modelo intergovernamental, que prepondera nos processos latino-americanos, em especial, na experiência mercosulina. A variação dos impactos jurídicos do processo de integração em relação à soberania nacional, consubstanciada no espectro de variação entre intergovenabilidade e supranacionalidade, pode ser utilizada como dado diferenciador das fases da integração apresentadas na seção anterior, de modo que a zona de livre comércio representaria o grau mínimo de supranacionalidade e compartilhamento de soberania, enquanto que a união econômica e monetária representaria seu grau máximo, com a presença de instâncias comunitárias e com produção e aplicação de normas capazes de transpor diretamente ao direito interno (SOARES, 2002, p. 136).

Em relação ao modelo supranacional é possível perceber que este implica a constituição de organizações caracterizadas por efeitos estatutários diretos de suas normas sobre as leis nacionais de seus membros, sendo a UE frequentemente apontada como a verdadeira organização supranacional existente. A supranacionalidade está relacionada às organizações internacionais que, em certas áreas, funcionam de maneira integrada, que vai além da mera

cooperação interestadual, atendendo à crescente interdependência dos Estados e a necessidade de gerenciar os problemas comuns (BRABANDERE, 2013). Esclarecendo o conceito, Nugent (2018, p. 436) pontua que a supranacionalidade designa aquelas organizações que transcendem a mera cooperação e conduzem à integração entre os membros, implicando efeitos diretos sobre as soberanias nacionais, haja vista que os países delas participantes não mais detêm completamente todas as competências decisórias, repassadas à esfera comunitária.

Como acentuam Kegel e Amal (2009, p. 58), o resultado deste processo de associação supranacional consiste em uma "transferência substancial de competências legislativas, executivas e judiciárias por parte dos Estados em favor da organização". Em outras palavras, o sistema normativo criado poderá ser tanto mais específico e autônomo em relação ao direito internacional público, quanto mais aprofundado seja o processo integracionista e o nível de supranacionalidade alcançado, considerando que essa especificidade se manifesta nas relações entre a ordem comunitária e o ordenamento jurídico nacional. Portanto, o maior nível de supranacionalidade indica maior âmbito de soberania compartida e uma maior especificidade do sistema jurídico resultante deste tipo de interação.

A noção de supranacionalidade, por sua vez, relaciona-se com a delegação de competências por parte dos países integrantes de uma comunidade aos órgãos supranacionais, a princípio independentes dos governos, a fim de que estes tenham competência suficiente para regular, executar e dirimir questões relacionadas ao espaço comum. Portanto, envolve uma dimensão política, na criação de uma esfera decisória supranacional para condução dos rumos da integração a partir do compartilhamento de valores comuns, mas também uma dimensão jurídica, relacionada à aplicabilidade imediata das decisões comunitárias e à possibilidade de invocação da norma regional perante os tribunais nacionais, na medida em que o sistema comunitário tem a primazia no confronto com os interesses regionais. Em síntese, a supranacionalidade abrange um poder comunitário autônomo e independente dos poderes constituídos de cada Estado, garantindo que a tomada de decisão seja diretamente e imediatamente aplicada no território dos Estados-membros.

Como ensina Ramos (2011), a noção de supranacionalidade é frequentemente identificada com as funções dos órgãos comunitários, pois, para que aquela exista, é necessário que estes organismos independentes e superiores aos Estados sejam capazes de ditar normas obrigatórias. O conceito inclui fundamentalmente dois aspectos: um órgão comunitário e competência para emitir decisões, com aplicabilidade imediata, sem a necessidade de atos de acolhimento pelos Estados Partes.

Como esclarece Bohlke (2002), a supranacionalidade enseja o reconhecimento por parte de um conjunto de Estados de valores comuns compartilhados; a criação de um poder efetivo, a serviço desses interesses supranacionais; e a autonomia do próprio poder supranacional. Demandam-se instâncias independentes do poder estatal, com superação da regra de unanimidade e do mecanismo de consenso, bem como decisões tomadas por maioria, ponderadas ou não, e ainda, enseja-se o primado do direito comunitário, que leva a assinalar a existência de uma ordem jurídica supranacional e a determinar as normas de convivência que esta deve possuir com a ordem jurídica nacional dos países integrantes.

Na sua origem, o termo supranacionalidade teve aplicação específica quando a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) foi criada pelo Tratado de Paris em 1951, que fazia referência às competências da alta autoridade, funcionando como uma instância representativa supranacional (RAMOS, 2011), cujo conceito evoluiu ao longo da experiência europeia até culminar com a criação da UE. Sob esse viés, a UE possui natureza jurídica de uma organização regional regida pela supranacionalidade normativa que abarca um sistema multinível de governança, ao englobar 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 consiste na atribuição de parcelas de competências estatais internas para serem exercidas por instituições de alcance supranacional, que estariam em melhores condições de conduzir os interesses do bloco.

Por conseguinte, a supranacionalidade normativa reverbera no direito comunitário, que representa uma das principais conquistas no regionalismo europeu. A UE surgiu de condições e ideias altamente específicas sobre as transformações de soberania nacional, que não são evidentes em outras regiões. Apesar de haver grande variação nas competências das instituições criadas pelos esquemas de integração regional, a maior parte da cooperação regional permanece tradicionalmente focada na cooperação interestadual entre Estados soberanos, enquanto a UE foi além disso, criando instituições supranacionais. As organizações formais de integração regional criam regimes de disciplinamento, através de regras que podem envolver normativas comunitárias e procedimentos específicos de tomada de decisão. Mas, para Laursen (2016), numa perspectiva comparativa, dificilmente outros esquemas regionais criam órgãos supranacionais independentes como a Comissão Europeia, tampouco aceitam limites à soberania sob a forma de decisões majoritárias vinculativas, nem mesmo adotam sistema semelhante ao direito comunitário, cujos fundamentos ora se expõem.

Como explica Jaeger Júnior (2014, p. 120), o termo direito comunitário designa o ramo das Ciências Jurídicas que regem as Comunidades, especialmente as Comunidades Europeias.

Ocorre que, com a evolução normativa da integração regional, a partir da criação da UE, com designação dada pelo Tratado de Maastricht de 1992, e também por força do Tratado de Lisboa de 2007, a expressão direito comunitário passou a conviver com expressões como direito da União, direito da UE ou, simplesmente, direito europeu. Neste ponto, trata-se de uma disciplina autônoma que não está inserida no ramo do direito internacional público clássico, porque este não é suficiente para assegurar o avanço do processo integracionista (BOHLKE, 2002, p. 56), posto que confere significativos poderes aos Estados soberanos, seja na produção, seja na aplicação do direito em uma perspectiva estadocêntrica. Além de dar preferência à regra do consenso e da unanimidade, o modelo internacionalista clássico sedimentado por tratados internacionais geralmente demanda a incorporação para gerar efeitos dentro do território dos Estados. Após a internalização, ainda se enfrentam problemas relativos à hierarquia de normas no ordenamento interno, em razão da prevalência ou não em face das leis nacionais, razão pela qual emerge a autonomia científica do direito comunitário.

Inclusive, parte da doutrina entende que o direito comunitário pode ser reconhecido como uma espécie do gênero Direito da Integração Geral (BOHLKE, 2002, p. 189), este último compreendido como um ramo de estudo voltado ao conjunto de normas, valores, princípios e condutas relativos ao processo de integração e sua sistemática de funcionamento, incluindo as relações dos Estados-Membros entre si, com terceiros países ou organizações internacionais e, ainda, com as instituições do bloco, conformando uma verdadeira teoria jurídica da integração. Sob essa definição, o direito vigente no MERCOSUL também seria uma subespécie do gênero Direito da Integração Geral, ou seja, um direito da integração em sentido estrito, já que no âmbito mercosulino convencionou-se referir à sua ordem jurídica simplesmente pela expressão “direito da integração”, por ser uma experiência marcada unicamente pela intergovernabilidade, enquanto a expressão “direito comunitário” restou designada para a experiência de integração supranacional, como a europeia.

O direito comunitário aqui referido resulta de um processo de integração profunda, sendo considerado um direito de integração sofisticado, aprofundado, destinado a reger especificamente a ordem normativa da UE, cuja natureza jurídica implica que suas normativas terão efetiva precedência sobre o direito nacional, manifestando-se através de regulamentos e diretivas como instrumentos para aplicar as normas materiais. Em consequência, denota-se uma supranacionalidade normativa destinada a regular os mais variados aspectos da vida comunitária, como a política comercial, monetária, econômica, agrícola, de regulamentação do mercado interno e mesmo de parte da livre circulação de pessoas.

Sob o aporte jurídico, a supranacionalidade normativa do direito comunitário reflete-se em princípios específicos que lhes conferem identidade (DIZ; JAEGER JÚNIOR, 2015), a exemplo do princípio da autonomia, primazia, efeito direto e aplicabilidade imediata. Os princípios em tela, aprofundados no capítulo específico referente à integração europeia, contribuem para identificar a ordem jurídica comunitária, diferenciando-a das demais.

Pela ideia de autonomia, entende-se que a ordem jurídica comunitária não se confunde com o direito interno dos Estados-membros, nem como o direito internacional, apesar de interagir com ambos e poder utilizar de seus elementos para consolidar-se. Significa que o direito comunitário ou europeu é capaz de desenvolver-se de forma autônoma, utilizando de forma residual o aparato estatal e internacional, valendo-se diretamente das instâncias supranacionais resultantes da integração. A noção de primazia, por sua vez, significa que o direito comunitário, originário ou derivado, terá prevalência em relação às normas de direito nacional a ele contrárias, quer sejam posteriores ou anteriores, quer sejam de natureza constitucional ou infraconstitucional. O objetivo é solucionar antinomias seguindo o esquema de competências do bloco, conferindo preferência ao direito europeu para reger as relações jurídicas de interesse comunitário, em caso de eventual conflito com disposições internas.

O princípio do efeito direto, por seu turno, implica que as normas comunitárias possam surtir plenos efeitos uniformemente nos Estados-membros, significando que o direito europeu gera direitos e obrigações para os membros, instituições e cidadãos, de forma direta. Do ponto de vista forense, tem-se a possibilidade de toda pessoa invocar, perante os tribunais nacionais de quaisquer membros, a aplicação do direito originário e derivado do bloco, bem como a obrigação desses tribunais de aplicar as normas comunitárias quando for o caso, seja nas relações entre particulares, seja entre estes e os Estados-membros. A ideia de aplicabilidade imediata, a sua volta, refere-se à aptidão das normas comunitárias de serem aplicadas de forma direta aos ordenamentos pátrios, dispensando-se qualquer procedimento de incorporação normativa de acordo com as constituições pátrias. Em outros termos, a norma não precisa ser convertida em direito interno para entrar em vigor no âmbito dos Estados-membros, facilitando a construção do espaço comunitário e a condução de políticas comuns.

Os princípios mencionados, aliados à uniformidade de interpretação e aplicação do direito comunitário a cargo do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), contribuem para configurar a ordem jurídica europeia, auxiliando na implementação de políticas comunitárias, na manutenção das liberdades do mercado comum e na facilitação da condução dos temas de interesse da integração sob responsabilidade de instâncias europeias. Inclusive, interferindo em temas fortemente atrelados à soberania nacional, a exemplo da gestão de fronteiras, na

medida em que a UE, busca implementar um controle integrado de fronteiras externas a cargo de uma agência europeia; na livre circulação de pessoas, como uma expressão da cidadania europeia, mas também instrumentalizada a partir da desmobilização de fronteiras internas no âmbito do espaço integrado; e na tentativa de construção de uma política europeia para a imigração extracomunitária, a partir da regulamentação de direitos de circulação e residência de certas categorias de estrangeiros no âmbito regional.

No entanto, apesar dos avanços da supranacionalidade no bloco europeu, isso não significa que os Estados-membros deixam de ser soberanos. Tampouco que o modelo comunitário deixe de utilizar estratégias jurídicas intergovernamentais e de cooperação reforçada entre seus membros para atingir os objetivos da integração. Pelo contrário. Os Estados-membros da UE continuam soberanos e as competências estatais ainda existem e são relevantes no sistema multinível europeu. Ao participar do regionalismo da UE, não se fala em uma renúncia de soberania. A uma, porque se trata de uma associação interestatal voluntária. A duas, porque os Estados podem se retirar seguindo trâmites específicos, apesar das dificuldades e custos jurídicos, políticos e sociais do processo, como ocorreu no BREXIT. A três, porque o próprio esquema de repartição de competências do bloco garante espaço para a atuação estatal. Em suma, na integração regional não há necessariamente perda da soberania, mas um exercício eficiente desta própria soberania no bojo de um arranjo regional.

Ademais, não obstante a estrutura supranacional apresentada, a UE pode se valer também de estratégias intergovernamentais na condução de políticas específicas. Como demonstram Engelbrekt, Michalski e Oxelheim (2019), aspecto interessante da natureza de dois gumes da UE é que a tomada de decisões intergovernamental e supranacional pode ser encontrada dentro de um mesmo campo político, a exemplo da União Econômica e Monetária, em que a política fiscal é conduzida em uma base intergovernamental e a política monetária em uma supranacional. No que diz respeito à política de imigração, de especial interesse para a tese, também se observa uma mistura entre intergovernabilidade e supranacionalidade. É possível observar, por exemplo, que a UE é competente para definir as condições de admissão e de residência em um Estado-Membro para os nacionais de países terceiros, incluindo os efeitos de reagrupamento familiar, enquanto os Estados-Membros conservam competência soberana para o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros à procura de emprego (DRUNER, 2021).

Feitas as considerações acerca do direito comunitário e do modelo supranacional, parte-se para discussão do direito da integração regional, em que prevalece o modelo intergovernamental, vigente no MERCOSUL. Nesse arranjo regional, observa-se a criação de

um sistema jurídico que mantém formas de controle associadas aos países participantes do projeto integracionista, a quem cabe decidir a extensão das competências regionais e a natureza da colaboração entre os membros. Os processos decisórios tendem a ser pautados no consenso entre as partes e nas estratégias diplomáticas, a partir de entendimentos mutuamente acordados entre os Chefes de Executivo das nações envolvidas no processo.

As normas regionais não gozam de primazia, efeito direto ou aplicabilidade imediata, como ocorre no direito comunitário, razão pela qual, via de regra, necessitam passar por processos de incorporação normativa nos ordenamentos jurídicos estatais para que tenham efetividade. Aposta-se na harmonização normativa entre os membros, privilegiando-se as áreas de interesse para o avanço do processo de integração econômica. Por essa razão, a soberania nacional não é tão diretamente afetada quanto no modelo supranacional, uma vez que não se verificam instâncias decisórias com poderes normativos absolutamente independentes dos sistemas nacionais.

No entanto, isso não significa que inexista uma ordem regional destinada a disciplinar as relações jurídicas firmadas no espaço regional, tampouco que inexistam normas afeitas aos domínios tradicionais ligados à soberania territorial, como a livre circulação de fatores produtivos, a garantia de direitos relativos à cidadania regional e a condução conjunta de políticas comerciais. Na verdade, a ordem jurídica regional existe, mas o processo de elaboração e aplicação dessas normativas depende de uma atuação efetiva dos Estados Partes, que precisam constantemente renovar a disponibilidade em incorporar e aplicar o sistema regional. O ritmo de integração, em certa medida, fica a cargo de cada membro, na medida em que o grau de abertura à recepção, obrigatoriedade e hierarquia da ordem regional varia em cada Estado, diferentemente da opção jurídica adotada no modelo europeu.

Para Nugent (2018, p. 437), 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. Ou seja, utilizam-se princípios gerais do direito internacional público que caracterizam a falta de delegação de poderes a instâncias comunitárias. No caso mercosulino, destaca-se que, desde o Tratado de Assunção, de 1991, deu-se preferência à estratégia da harmonização normativa, que se mostra mais pertinente para alcançar uma maior integração jurídica entre os Estados Partes, porque não substitui o direito interno por um direito uniforme diretamente aplicável. Esse modelo se mostra consentâneo com a estrutura intergovernamental do bloco e com o direito regional.

O sistema, porém, contrasta com outras experiências integrativas, como a UE, que optou por uma atuação mais direta do quadro jurídico regional. Da mesma forma, a intergovernabilidade marcou expressamente a fase de institucionalização do bloco, nos termos do Protocolo de Ouro Preto (1994), em seu art. 2º, que definiu a estrutura institucional intergovernamental do MERCOSUL, bem como os arts. 40 a 42, que colocaram a necessidade de incorporação de normas mediante procedimento legislativo específico de cada país, salvo normas relacionadas à estrutura do bloco e normas que já estejam consagradas no direito interno, dispensando incorporação (VENTURA *et al*, 2012).

Sob o viés jurídico, o arranjo em análise se fundamenta em acordos internacionais na busca por soluções de problemas comuns, em que se consolida o direito mercosulino, através da estrutura intergovernamental, que está associada a uma dinâmica flexível fruto de entendimentos entre governos (DRUMMOND, 2011, p. 277), bem como à necessidade de incorporação normativa das regras regionais e à necessidade de adequação dos ordenamentos jurídicos internos ao sistema regional. A partir da intergovernabilidade prevalecente, coloca-se o ritmo da integração e da incorporação normativa a cargo de cada Estado Parte, principalmente porque incluem Estados de soberanias jovens, que relutam em conferir aspectos relevantes da soberania nacional para instituições regionais. Como os Estados Partes se agarram ao dogma da soberania (VENERAL; KNIHS, 2018, p. 271), preferem a via dos acordos específicos de cooperação, em detrimento de estratégias mais incisivas, como a adoção de políticas comuns de migração para nacionais de países terceiros, por exemplo.

Nos blocos econômicos em que a autonomia de seus integrantes é mais acentuada, e que, em contrapartida, a integração é menor, encontra-se o chamado direito de integração, posto que fundado na intergovernabilidade, em que as normas não possuem efeito direto, diferentemente das normas comunitárias, que têm autonomia e estão hierarquicamente acima das nacionais. O direito vigente no MERCOSUL atrela-se ao clássico modelo da intergovernabilidade, que caracteriza o modelo decisório de grande parte das organizações internacionais, contrapondo-se à incisiva opção do legislador comunitário no princípio da integração, que se vale de notas de supranacionalidade.

Ao considerar o arranjo regional mercosulino como um processo de integração, deve-se compreender que este modelo conforma um sistema normativo que não é internacional nem nacional, ainda que se origine de um acordo internacional, mas que avança no sentido de estabelecer uma ordem jurídica própria (DIZ; JAEGER JÚNIOR, 2015). Por um lado, difere-se do direito interno e do direito internacional público, apesar de poder usar seus princípios gerais. Por outro lado, difere do direito comunitário, haja vista que o sistema de

disciplinamento mercosulino conforma uma ordem jurídica distinta da comunitária, vigorando princípios diversos da aplicabilidade imediata, efeito direto e da primazia vigentes na UE.

Portanto, reconhece-se um valor jurídico significativo também em relação ao direito da integração regional em vigor nas demais experiências integrativas fora da UE, em especial no MERCOSUL. Neste ponto, entende-se que não se deve reconhecer apenas dois resultados viáveis pelos processos de integração, quais sejam, cooperação ou comunitarização. Isso porque há um estágio intermediário entre tais processos que se manifesta como um meio caminho entre o direito internacional público clássico e o direito comunitário, sofrendo influência de ambos (BOHLKE, 2002, p. 197), como no caso do sistema de disciplinamento do MERCOSUL. Dessa forma, não há como configurar a ordem jurídica regional como um fundamento identificado unicamente com o direito internacional, sob pena de negligenciar a natureza específica das normativas vigentes nas integrações subregionais, tampouco se deve confundi-la com o modelo supranacional do direito europeu.

Acerca do sistema intergovernamental presente no MERCOSUL, que se consubstancia no direito da integração regional, destaca-se que este modelo está presente em estágios mais incipientes do processo de integração, apesar de contar com objeto, finalidades, princípios norteadores e instrumentos de direito originário e derivado que caracterizam o direito mercosulino como um sistema regional apto a disciplinar as relações estabelecidas no espaço regional, progressivamente conduzindo a etapas mais avançadas.

Dentre as peculiaridades do sistema jurídico mercosulino, reforça-se a ausência do efeito vinculante, sendo obrigatória a sua internalização ao ordenamento jurídico nacional. Tais normas não passam a valer imediatamente nos Estados Partes depois de serem aprovadas, devendo passar pelo processo de ratificação de tratados internacionais, de acordo com o procedimento interno de cada Estado ou por processo de internalização por outros meios, razão pela qual se diz que a normativa mercosulina não tem aplicabilidade imediata e efeito direto, o que pode postergar a sua vigência por anos (COSTA; VIEIRA, 2019a).

Diante dessas peculiaridades, pode-se até desconfiar do bloco mercosulino enquanto modelo efetivo para alcançar a etapa do mercado comum. No entanto, apesar de não ser isento de críticas, não se pode olvidar que o arranjo sul-americano conforma um sistema normativo próprio que conduz a uma ordem jurídica regional, mesmo que esse sistema regional não tenha o mesmo protagonismo do modelo europeu. Como aponta Bohlke (2002 p. 198), “a validade da normativa do MERCOSUL está baseada no Tratado de Assunção, na pertinência ao ordenamento jurídico da integração ou no reconhecimento das normas jurídicas emanadas

dos órgãos do MERCOSUL como obrigatórias". Dessas características, depreende-se que o arranjo mercosulino forma uma unidade normativa ou um sistema jurídico regional.

O direito da integração regional, vigente no sistema mercosulino, abarca fundamentos jurídicos que o distingue do modelo comunitário, como a gradualidade na implementação progressiva das ações exigidas para o mercado comum; a flexibilidade, atrelada à liberdade de forma conferida aos países para incorporarem as disposições dos tratados constitutivos; o equilíbrio, que evoca a igualdade jurídica e o compartilhamento dos ônus e vantagens da integração; e a reciprocidade, materializada em compromissos recíprocos e na utilização de mecanismos de controles mútuos de aplicação de normas pelos países. A estrutura normativa do bloco afeta os compromissos econômicos assumidos, mas, também, afeta aspectos da soberania dos Estados Partes como temas relativos à gestão de fronteiras e à gestão da mobilidade humana, que está na dependência dos Estados, mas já conta com normativas regionais. Em vez de transferências significativas de competências estatais, apostou-se em esforço contínuo de harmonização entre os Estados, no sentido de disciplinarem o funcionamento do espaço integrado em matérias de interesse regional, como a cooperação na gestão das migrações e na implementação da livre circulação de pessoas.

Pelo exposto, constata-se que a integração regional possui uma dimensão jurídica significativa, na medida em que forma um sistema de disciplinamento normativo que não se confunde com a ordem interna ou internacional, capaz de identificá-la como uma teoria jurídica da integração. Tanto em um modelo supranacional, vigente na UE e regido pelo direito comunitário, quanto em um modelo intergovernamental, vigente no MERCOSUL e regido pelo direito da integração regional, observa-se a formação de uma ordem jurídica para as experiências de integração, cujos fundamentos gerais foram apresentados nesta seção.

A ideia de ordem jurídica aqui apresentada é entendida como um conjunto de regras de conduta, normas obrigatórias, que regem relações sociais em um meio determinado e que são habitualmente sancionadas com o fim de ordenar e manter neste meio a indispensável coesão social (ROUSSEAU, 1965, p. 24). No caso dos modelos de integração apresentados, a UE a partir do direito europeu levou à formação de uma ordem jurídica comunitária, enquanto o direito da integração regional, no MERCOSUL, levou a uma ordem jurídica regional.

Após apresentar os fundamentos jurídicos gerais da integração regional, parte-se para a aplicação da teoria jurídica da integração regional à ideia de mobilidade humana em espaços integrados. A ordem jurídica resultante da integração conduz à criação de um novo sistema de disciplinamento da mobilidade humana, que não é nem interno, nem global, mas destinado a vigorar em um espaço integrado específico, limitado a certos Estados, com base no poder

normativo de instâncias regionais e que traz transformações aos direitos de mobilidade dos cidadãos do bloco e para a condição jurídica dos estrangeiros que pretendam entrar, circular ou permanecer neste espaço regional.

O sistema jurídico da integração regional afeta a mobilidade humana porque altera os elementos tradicionais do Estado-nação, o sujeito de direito internacional originalmente responsável por disciplinar a circulação de pessoas e administrar o fluxo migratório em seu território. Em relação ao elemento territorial, a ordem jurídica comunitária, bem como a ordem regional, altera as formas de disciplinamento das fronteiras, sobretudo naqueles blocos que optaram por conformar o mercado comum, como ocorre na UE e como se pretende consolidar no MERCOSUL. Apesar de as fronteiras regionais não necessariamente passarem por um processo de eliminação ou desaparecimento, senão de desmobilização e de deslocamento, a integração regional demanda normativas que condicionem a adoção de critérios flexíveis de mobilidade que permitam circulação de fatores produtivos e pessoais.

Especificamente em relação à circulação de pessoas, as fronteiras regionais passam por um processo que tende a favorecer os deslocamentos no interesse do mercado comum, no intuito de facilitar o movimento dos beneficiários da livre circulação. Por outro lado, os limites exteriores são harmonizados para gerenciar os fluxos extrarregionais de maneira integrada, criando-se um modelo dual que se abre para os nacionais dos países do bloco e se enrijecem seletivamente para nacionais de países terceiros, a exemplo do que ocorre na integração europeia (COSTA; VIEIRA, 2019b).

No que tange ao elemento populacional do Estado, a integração regional também condiciona efeitos jurídicos expressivos, a partir da construção paulatina da cidadania regional, que a depender do modelo de integração analisado, pode implicar na facilitação dos direitos de livre circulação e residência no espaço comum em favor dos estrangeiros regionais, doravante considerados cidadãos do bloco, mas que também pode envolver o direito de participação política nas esferas comunitárias, direito de peticionar em órgãos públicos, dentre outras prerrogativas. Consequentemente, cria-se um tratamento jurídico favorecido aos nacionais dos países do bloco, que deixam de ser tratados unicamente como estrangeiros, e passam a configurar como estrangeiros regionais, cujos direitos podem variar em comparação a nacionais de países terceiros, assegurando-se um tratamento não discriminatório, em relação aos estrangeiros regionais. Em suma, a integração regional altera a tradicional distinção entre nacional e estrangeiro, interno e internacional.

Em relação ao elemento do poder soberano, a integração também impacta o disciplinamento da mobilidade humana. O processo integracionista estabelece critérios

favorecidos para nacionais dos países do bloco, com gestão integrada de fronteiras, harmonização de documentos de viagens, harmonização de vistos, harmonização do tratamento conferido aos imigrantes de países terceiros e uniformização dos critérios de residência, que afeta a dinâmica da mobilidade humana dos cidadãos do bloco, principais destinatários do processo, bem como a gestão das migrações extrarregionais. Isso ocorre porque a integração regional redefine territórios, soberania e mobilidade no espaço comum.

Constata-se, pois, que existe uma relação estreita entre integração regional e mobilidade humana, dado que o processo integrativo não se limita a questões econômicas, ainda que este aspecto seja o pilar do processo. Com o aprofundamento do projeto, mormente a partir da etapa do mercado comum, o bloco passa a irradiar efeitos sob uma dimensão social, configurada no disciplinamento de direitos de mobilidade territorial. O bom funcionamento do mercado comum depende da liberdade de circulação de pessoas, em uma busca por facilitar o acesso aos territórios regionais. Em consequência, emerge a necessidade de se disciplinar matérias afeitas à circulação de pessoas no âmbito regional, dado que os fluxos tendem a ocorrer, cada vez mais, no interior de espaços integrados (DICK *et al.,* 2018).

Em relação à mobilidade territorial humana em experiências integracionistas, os blocos tendem a formar verdadeiros espaços regionais de mobilidade (GULZAU; MAU; ZAUN, 2016, p. 165). Esses espaços são caracterizados pelo disciplinamento regional de direitos de entrada e residência, harmonização de documentos de viagem, reconhecimento de qualificações técnicas e profissionais e facilitação de procedimentos de circulação, representando um nível independente de agrupamento de direitos. Isto é, um centro regional de mobilidade, que cria novas territorialidades, a partir de áreas de viagens comuns ou áreas de livre residência, além de funcionarem como fórum de harmonização das migrações.

As iniciativas de integração regional, de fato, incluem a formação de espaços comuns em que são concedidos privilégios de circulação aos cidadãos dos Estados-membros, podendo-se, até mesmo, adotar uma cidadania regional, sobre a qual se assentam as prerrogativas de mobilidade no espaço regional, ou mesmo uma política migratória comum. As fronteiras passam a sofrer influência de regras regionais, que demandam abertura seletiva para os beneficiários dessas prerrogativas, enquanto, paradoxalmente, sofrem pressão pela retomada de competências nacionais e reforço de limites exteriores (RUCKERT; GRASLAND, 2012), diante de pressões migratórias. Demanda-se uma rediscussão do papel do Estado como contentor estanque de sociedades, de identidades, e de sistemas normativos (SANTORO, 2018), de modo que a integração regional representa um campo fértil para discussão da mobilidade, em face da reconfiguração de territórios e de direitos que promove.

Neste ponto, efeito marcante da integração regional é a cisão normativa na ideia de mobilidade de humana. No âmbito do espaço regional, este conceito se divide na livre circulação de pessoas e na gestão migratória regional, como será abordado no capítulo seguinte. Em face das interações decorrentes da mobilidade territorial humana, salienta-se a distinção entre a migração e a livre circulação de pessoas (MOURA, 2015), pois envolvem noções distintas, apesar de ambas remeterem a formas de mobilidade humana. A imigração traz a ideia de acirramento de fronteiras, relacionando-se ao poder de um Estado de controlar o ingresso e permanência dos estrangeiros no seu território. A livre circulação, ao contrário, aduz a ideia de abertura de fronteiras e à possibilidade de cidadãos transitarem sem barreiras no âmbito do espaço regional, revelando-se como o corolário social da integração regional.

A livre circulação de pessoas se mostra peculiar a processos de integração que atingiram o mercado comum. A referida liberdade beneficia, diretamente, os cidadãos do bloco, em relação aos seus direitos de mobilidade, bem como os direitos relacionados ao trabalho, residência, reagrupamento familiar e à proibição de tratamento discriminatório. Indiretamente, pode beneficiar terceiros que obtenham autorização para circular no espaço integrado. A livre circulação possibilita que o indivíduo possa movimentar-se para exercer atividades econômicas ou não, bem como disponibilizar-se no território dos demais membros sem que sejam impostas medidas impeditivas injustificadas, assemelhada a um deslocamento interno e condicionando espaços preferenciais de mobilidade. Por outro lado, em relação à migração, nota-se que o disciplinamento do tema também traz a necessidade de harmonização na esfera regional, que pode conduzir à adoção de normativas para harmonizar os critérios de circulação e residência dos nacionais de países terceiros no espaço comum.

A gestão regional da mobilidade territorial abarca esquemas de livre circulação intrarregional, que se desenvolveram como parte de projetos mais amplos de integração econômica, abordando os fluxos extrarregionais em uma perspectiva de controle. Embora os sistemas regionais de livre circulação tenham proliferado como um aspecto da integração, os interesses do Estado parecem ser as forças motrizes por trás das políticas externas de gestão migratória (LAVENEX *et al.,* 2016, p. 4). Em contraste com os regimes internos de livre circulação, codificados em acordos regionais, a cooperação na gestão da migração externa ocorre por meio de medidas que são fortemente influenciadas pelos Estados-membros, formando um processo em que os ordenamentos regionais precisam equilibrar a necessidade de cooperar em matéria de mobilidade humana, com as competências soberanas estatais de controle dos fluxos migratórias externos, sobretudo em contextos de crise.

Diante do exposto, entende-se que a intensa circulação de pessoas por espaços integrados, enquanto trabalhadores, turistas, estudantes ou prestadores de serviços, justificam uma teoria jurídica da integração aplicada às normativas de mobilidade, que se ocupam dos desafios inerentes à regulamentação da mobilidade territorial humana nas experiências de integração, a partir dos impactos que trazem para a condição jurídica daqueles que circulam no espaço integrado. Torna-se relevante identificar os efeitos da integração regional na condição jurídica dos cidadãos do bloco e dos estrangeiros extracomunitários, seja em um modelo supranacional, seja em um modelo intergovernamental, destacando as contribuições que a livre circulação e a imigração trazem para consolidação de espaços comuns.

Cada modelo regional traz propostas de normatização dos fluxos de pessoas, emergindo dualidades envolvendo o tratamento jurídico dos cidadãos do bloco e dos estrangeiros extrarregionais, sobretudo em relação aos seus direitos de circulação e residência reconhecidos, a depender das múltiplas situações jurídicas que acompanham as pessoas que circulam por espaços regionais, em contínuos processos de inclusão e exclusão. Tendo em consideração que os movimentos populacionais envolvem um complexo conjunto de questões subjetivas de cidadanias diversificadas, de esforços por reconhecimento de direitos e redefinições de novas identidades, que reestruturam o espaço político estatal, em que as fronteiras jurídicas, políticas e sociais são remodeladas (SCICHILONE, 2018, p. 20), faz-se necessária uma reflexão crítica acerca dos desafios normativos de uma governança migratória regional, a partir da contraposição das experiências de integração analisadas.

Dado que o regionalismo redefine a dinâmica clássica entre cidadão e estrangeiro, interno e internacional, ao remodelar territorialidades e competências através de espaços regionais de normatividade, criando estatuto jurídico próprio de mobilidade, torna-se essencial pensar em uma teoria jurídica da integração aplicada à mobilidade humana, preocupada em analisar as possibilidades de aprofundar o processo integracionista, além de uma agenda puramente econômica, por meio do disciplinamento de direitos regionais de cidadania e do compartilhamento de interesses comuns em face dos desafios que a gestão da migração apresenta. Considerando que o processo de integração implica em adequar políticas e normativas nacionais aos preceitos regionais, sem retirar completamente a soberania estatal, conclui-se que os efeitos jurídicos do regionalismo devem ser aplicados a uma análise da eficácia do processo de integração centrada no dado da mobilidade humana.

Após as considerações expostas, este capítulo inaugural buscou fornecer os fundamentos teóricos gerais da integração regional, com foco nos pressupostos jurídicos dos sistemas normativos resultantes dos arranjos integrativos, destacando seus impactos para a

mobilidade humana. Em consequência, pôde-se confirmar a hipótese de que a integração regional constitui um sistema jurídico específico na sociedade globalizada, impactando o disciplinamento normativo do movimento de pessoas no âmbito regional, uma vez que condiciona uma esfera normativa específica, apta a vigorar no espaço integrado. Traçado o contexto de análise da pesquisa e o plano de fundo teórico das discussões em comento, a tese passa a avançar no estudo dos fundamentos teóricos da mobilidade humana em processos de integração, debatendo a ideia de governança migratória regional e a livre circulação de pessoas, enfatizando os efeitos jurídicos da integração regional sobre esses conceitos.

3 GOVERNANÇA MIGRATÓRIA E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS EM ESPAÇOS REGIONAIS

3.1 Migração e livre circulação de pessoas em processos de integração

O presente capítulo trata dos desdobramentos conceituais da mobilidade humana em processos de integração regional, discutindo a ideia de governança migratória regional em arranjos integrativos. Para tanto, abordam-se os múltiplos níveis de disciplinamento da mobilidade humana, com foco no nível regional, problematizando a dualidade normativa que envolve a regulamentação da migração e da livre circulação de pessoas em sistemas regionais, bem como a contribuição desses conceitos para a consolidação de espaços integrados.

As experiências regionais, sobretudo nas etapas mais profundas, tendem a formar espaços integrados onde são assegurados tratamentos favorecidos em termos de circulação e residência aos cidadãos dos Estados participantes. As facilidades de deslocamento podem se assentar em uma cidadania regional, bem como tendem a avançar para uma política migratória integrada, a partir da harmonização de direitos de mobilidade. Por conseguinte, a integração regional torna-se um núcleo normativo especial para reflexões sobre as formas tradicionais de gestão migratória, ao passo que lança perspectivas para consolidação da livre circulação de pessoas, ante a reestruturação de territórios e direitos que o processo promove.

Diante da aceleração da globalização e dos efeitos da interdependência econômica sobre as nações, verificou-se uma reconfiguração das competências soberanas clássicas do Estado, inclusive em termos de migração e mobilidade, de modo que os ordenamentos jurídicos nacionais passaram a compartilhar atribuições normativas com outras instâncias e atores relevantes no cenário global e regional, como organizações internacionais e blocos econômicos. Os limites territoriais foram parcialmente flexibilizados em prol da redefinição de novos espaços e territorialidades, como ocorre nos espaços econômicos comuns, mas sem deixar de conferir margem de atuação aos Estados Partes, que reforçam prerrogativas de controle em contextos de ameaça à ordem pública, saúde pública, segurança nacional, ou outro fator de desestabilização interna capaz de repercutir nos regimes migratórios existentes.

Em decorrência dessa complexidade da globalidade contemporânea, composta por uma pluralidade de sistemas de disciplinamento de nível subnacional, nacional, regional e internacional, institucionalizados ou informais, observa-se um sistema de gestão da mobilidade humana também estruturado em múltiplos níveis, dentre os quais a presente seção foca no âmbito regional. Acerca da circulação de pessoas, Nita (2018, p. 12) relembra que coexistem várias tentativas de normatização do tema, em que se distinguem diferentes níveis

de governança migratória, entendida como a estrutura combinada de normas, regulamentos, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais e processos relevantes, que moldam e regulam as abordagens relativas ao movimento humano em todas as suas formas. À medida que a mobilidade humana se intensifica, a sua governança se torna cada vez mais complexa, devido à natureza dinâmica que abrange e à pluralidade de atores que abarca.

Antes de adentrar na noção de governança migratória em si, que será esmiuçada na seção seguinte, o presente tópico se ocupa dos fundamentos jurídicos da migração, a fim de pontuar o seu desenvolvimento normativo e demonstrar como o tema esteve atrelado à dimensão de controle estatal, até evoluir para uma abordagem regional, a qual se especializa no conceito de livre circulação. Como esclarece Lavenex (2019a, p. 569), o desenvolvimento de políticas de imigração está estruturalmente ligado à formação de Estados modernos, representando questão central da soberania, ao lado dos assuntos militares e monetários. Isso significa que a capacidade de controlar o movimento humano em fronteiras territoriais é concebida, tradicionalmente, como um componente intrínseco ao Estado-nação.

A atribuição de disciplinar os processos migratórios repercute no ordenamento interno, através de sistemas normativos estatais que regulamentam as prerrogativas de entrada e permanência nos territórios nacionais, mas, também, os direitos econômicos, sociais e, eventualmente, políticos que podem ser exercidos nesses territórios. A ampla gama de direitos e deveres tutelados pelos entes estatais na gestão da mobilidade humana marca a evolução de jurisdições territoriais, resultando em políticas de imigração cada vez mais complexas.

Tendo em consideração o reduto da soberania nacional reservado ao Estado, o direito interno, classicamente, regulamenta o fenômeno migratório no nível de disciplinamento nacional. Em um primeiro momento, a esfera normativa interna de regulamentação dos deslocamentos humanos internacionais tem autonomia para fixar a condição jurídica do estrangeiro como um tema vinculado ao DIPr de cada nação, repercutindo nas condições de acesso, permanência, circulação, expulsão e deportação em relação aos respectivos territórios, bem como em face dos direitos e deveres sociais e econômicos exercidos por estrangeiros na base de jurisdição estatal, além de definir os padrões de proteção normativa e consular conferidos aos seus nacionais no exterior. A conjugação desses elementos constitui o complexo sistema de regulamentação que forma o regime migratório nacional.

Os referidos regimes migratórios, dada à afirmação da soberania dos Estados, podem ser mais flexíveis ou mais restritivos em relação à gestão do fluxo de pessoas e ao controle fronteiriço, a depender dos interesses que visam promover. Em uma abordagem clássica, tem-se a máxima aceita pelo direito internacional de que toda nação soberana tem atribuição para

gerir a mobilidade humana como um aspecto inerente à soberania, podendo incluir a proibição de entrada de estrangeiros em seus domínios ou a admissão dos sujeitos em mobilidade nos casos e nas condições julgadas oportunas, levando em consideração que o poder de admitir, excluir e expulsar estrangeiros está entre os poderes mais antigos e amplamente reconhecidos do Estado soberano (CHETAIL, 2014, p. 28).

A prerrogativa nacional de controle da mobilidade humana pode ser exemplificada na introdução de passaportes e outros documentos sobre circulação e identificação de pessoas, permitindo a monopolização dos meios legítimos de mobilidade pelas legislações migratórias internas. Os sistemas migratórios de regulamentação provenientes de cada Estado compõem o conjunto que constitui o nível de disciplinamento nacional da mobilidade humana, fortemente marcado pela soberania territorial.

Para além do nível de disciplinamento nacional, é importante notar que a emergência de organizações internacionais, a universalização dos direitos humanos, a adoção de padrões internacionais de proteção humanitária e a globalização econômica formaram um nível internacional de disciplinamento migratório que transcende as atribuições soberanas nacionais e coloca certos limites de ação aos entes estatais em matéria de migração e mobilidade, sobretudo no contexto pós-Segunda Guerra. Muito embora a gestão migratória ainda represente um aspecto marcante da soberania estatal, os tratados internacionais firmados pelo respectivo ente estatal, bem como os padrões de proteção consagrados em organizações internacionais em matéria de direitos humanos e em organizações de alcance regional, colocam molduras normativas que devem ser observadas na regulamentação da mobilidade humana, constituindo um emaranhado jurídico que se soma às leis migratórias internas.

Para Wenden (2016, p. 22), o processo de internacionalização da vida jurídica contribuiu para que o direito à mobilidade emergisse como um direito humano no século XXI, levando à reflexão sobre o conjunto da governança mundial das migrações. Isto é, uma gestão multilateral que associa países de partida, de acolhida, associação de migrantes, organizações internacionais, organizações não governamentais, sindicatos, igrejas e patronato, a fim de que a migração seja benéfica para todos os envolvidos no processo, um bem público mundial.

Como exemplos dessa complexidade normativa global em matéria migratória, destacam-se as formas de disciplinamento a partir do sistema multilateral e humanitário, como se observa na seara do regime internacional de proteção dos refugiados. Ademais, 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 áreas específicas do direito internacional, nos direitos humanos, no direito da

OMC a partir das regras do GATS, bem como nas demais organizações internacionais que se ocupam dos vários aspectos do fenômeno migratório, revelando a governança global do tema.

Apesar de a gestão migratória representar expressão chave da soberania nacional, configurando-se como o principal vetor no disciplinamento dos direitos de mobilidade, essa competência de regulamentação não é absoluta, na medida em que encontra limites configurados nos diferentes níveis mencionados (LAVENEX, 2018, p. 523), principalmente na esfera internacional e regional. Os limites ao poder estatal têm suas fontes tanto em direitos humanos, relacionados à limitação ao direito de negar a entrada e circulação de estrangeiros por razões humanitárias; quanto em fundamentações econômicas, a partir do favorecimento recíproco à mobilidade de fatores produtivos no contexto do regionalismo econômico.

No nível internacional, destaca-se a consagração do direito de migrar, reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no art. 13, 2, que foi reafirmado no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, no art. 12, embora ainda não se tenha o correspondente reconhecimento de um direito de entrada universalmente aceito. Destaca-se, também, o limite relativo à contenção sobre a entrada de estrangeiros no que tange ao princípio da não repulsão, associado à proibição da remoção de qualquer pessoa para um país onde exista um risco real de perseguição ou violação grave dos direitos humanos, constituindo o núcleo do regime internacional de refugiados na Convenção de Genebra.

Frisa-se, ainda, o limite de atuação estatal decorrente do direito ao reagrupamento familiar, que deriva do direito de viver em família, codificado de forma ampla no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, nos arts. 17 e 23, sendo um princípio que adquiriu status de direito internacional consuetudinário. Os dispositivos apresentados, associados à atuação de organizações internacionais e não governamentais que cuidam do fenômeno migratório, ilustram o nível de disciplinamento internacional da mobilidade humana, marcado pelo diálogo global e pelo esforço de conformação e convergência, que impacta a regulamentação nacional vinculada ao poder soberano do Estado-nação.

Além do nível de regulamentação normativa nacional e internacional, a migração tende a ser disciplinada no âmbito regional, sobretudo através dos sistemas provenientes dos processos de integração, que constituem o principal interesse desta seção. Além das perspectivas voltadas aos direitos humanos e à proteção de refugiados, os Estados também abordaram a governança da migração sob o enfoque econômico. O processo resulta da expressão dos valores liberais na política de imigração e está ligado à globalização e ao gradual desmantelamento das fronteiras econômicas, culminando com a ascensão de blocos regionais que buscam alocar efetivamente os fatores de produção no espaço comum. Nessas

experiências, consagram-se compromissos de abertura à mobilidade dos trabalhadores que podem ser progressivamente estendidos a outros cidadãos, o que implica em certa abnegação voluntária dos Estados-membros em relação ao controle soberano sobre os direitos de migração intrarregional (LAVENEX, 2019a, p. 571).

O nível de disciplinamento em referência engloba países que são partes de regimes de mobilidade regional, condicionando a atuação dos Estados em relação à admissão e permanência de migrantes regionais, em complementaridade às normas internas e internacionais. São introduzidas regras de mobilidade a partir das quais os membros ultrapassam a concepção clássica de migração voltada unicamente ao controle de fronteiras e ao controle do fluxo de estrangeiros, na medida em que se propõe tratamento jurídico favorecido aos cidadãos em termos de circulação e residência no espaço comum, a fim de potencializar as liberdades econômicas no contexto de livre circulação.

Adicionalmente, os blocos podem reunir esforços para padronizar os critérios de entrada, circulação e residência no espaço integrado em relação aos fluxos inter-regionais, notadamente em face dos nacionais de países terceiros. Com objetivo de facilitar a governança regional, pode-se até chegar a uma política de migração comum para o respectivo bloco, mas sem retirar integralmente o poder de atuação de seus Estados-membros.

As ordens jurídicas regionais, compostas por normativas voltadas à implementação da livre circulação de pessoas no espaço comum, bem como por instrumentos normativos e políticos destinados a gerenciar os direitos de mobilidade de nacionais de países terceiros, contribuem para a consolidação de um nível de regulamentação regional do fenômeno estudado. A esfera regional, por sua vez, baseia-se na cooperação entre Estados, no sistema de conformidade na tomada de decisão em fóruns de concertação política, na reciprocidade de implementação de normativas assumidas em função dos objetivos comuns em torno da mobilidade humana e, fundamentalmente, no quadro jurídico regional resultante de cada processo voltado para a regulamentação da migração e da mobilidade no espaço regional.

Em consequência, algumas dessas experiências de regionalismo permitem assegurar a livre circulação dos nacionais dos respectivos Estados-membros, sua liberdade de trabalho e de instalação, bem como direitos sociais e políticos, formando um verdadeiro espaço regional de livre mobilidade, podendo o acesso a esses direitos ser estendido aos imigrantes instalados de forma duradoura, o que conduz à necessidade de uma política migratória, senão uniforme, ao menos harmônica entre os países que compõem o arranjo integrativo. Em face da dinâmica específica da mobilidade humana em processos de integração regional, emerge a dualidade entre a livre mobilidade e a migração internacional, porque existem casos importantes de

cooperação regional para promover a livre circulação entre os Estados participantes, o que introduz uma distinção de ordem normativa e política entre aqueles que se deslocam entre Estados dentro do agrupamento regional, em um contexto de livre circulação, e aqueles que se movem fora desse cenário regional, associado a uma migração internacional.

Como observado, o bloco de integração enseja esforço significativo de interação por parte dos Estados dispostos a participarem do projeto regional, na medida em que leva à formação de um sistema jurídico peculiar, que se destina a disciplinar as relações jurídicas desenvolvidas no espaço integrado, inclusive em matéria de migração e de livre circulação de pessoas nas experiências mais aprofundadas. A partir da etapa do mercado comum, a ordem jurídica regional passa a gerar efeitos sobre as questões relativas à mobilidade humana, em especial, sobre a livre circulação de pessoas e a gestão migratória regional. O conceito de mobilidade humana sofre, então, uma cisão normativa no âmbito dessas organizações, notadamente a partir da etapa em referência, com os deslocamentos humanos passando a funcionar em uma dinâmica específica, distinta do sistema de disciplinamento vigente no nível nacional, mas, também, distinta do nível internacional.

Verifica-se uma subdivisão da ideia de mobilidade humana nas formas de imigração e de livre circulação de pessoas, decorrente das facilidades normativas concedidas pelo sistema jurídico regional aos beneficiários da liberdade de circulação no espaço integrado, geralmente atrelada a uma condição jurídica favorecida para os cidadãos do bloco em termos de direitos de mobilidade. Esse regime jurídico se contrapõe ao tratamento conferido ao nacional de país terceiro, tratado como imigrante extrarregional e, por isso, sujeito à legislação migratória dos Estados-membros ou às normativas regionais que se prestem a normatizar os direitos de entrada, permanência e circulação desses estrangeiros extracomunitários no espaço integrado.

Como observado no capítulo inicial, a ideia de mobilidade humana tem sido usada como um termo genérico que abrange todas as diferentes formas de movimento de pessoas, implicando uma faixa mais ampla de movimentos do que o termo migração (OIM, 2019, p. 91), inclusive sendo usado para englobar os turistas, que geralmente não são considerados nos processos migratórios. Para Ventura (2015, p. 57), a mobilidade humana abarca as migrações internacionais, relacionadas à saída voluntária de uma pessoa do território do seu Estado de origem, bem como os deslocamentos forçados, em especial, o refúgio. Como sintetizam Chan e Quiros (2020, p. 2), a mobilidade humana é um conceito que permite incluir, sob o mesmo aporte conceitual, várias formas de movimento de pessoas, como refúgio, asilo, migração internacional, deslocamento interno, mobilidade forçada por crimes transnacionais e

mobilidade dentro de sistemas de integração, esta última interessando mais diretamente, em virtude das especificidades que a mobilidade adquire nos blocos regionais.

Acerca das especificidades da mobilidade humana no espaço regional, afirma-se que o fenômeno 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 controles jurídicos mais rigorosos para os imigrantes de fora do bloco (STOLCKE, 1995), como um processo de diferenciação de indivíduos não pertencentes à comunidade integrada, embora a receptividade desse estrangeiro possa se alterar no decorrer do tempo, em virtude de fatores socioeconômicos e da evolução de cada arranjo existente. Ao tratar sobre a mobilidade humana em espaços de integração, Sant'ana (2000) destaca a importância de não confundir os fenômenos da migração e da livre circulação.

A ideia de imigração evoca o endurecimento de fronteiras e o poder de um Estado de gerir o ingresso e permanência dos estrangeiros no seu território, enquanto a livre circulação remete à abertura de fronteiras e à faculdade dos cidadãos de se deslocarem sem entraves no espaço comum, como uma contrapartida social que produz adesão imediata ao ideal integracionista, ao passo que a manutenção dos entraves à circulação provocaria aversão ao projeto regional. Por essa razão, Jaeger Júnior (1999) ressalta que, a partir do mercado comum, a livre circulação representa a liberdade fundamental dos processos analisados.

As diferenciações dos conceitos de migração e livre circulação, no bojo de projetos integracionistas, ilustram a dinâmica dual da gestão do fluxo de pessoas nesses modelos. Enquanto a livre circulação de pessoas em arranjos regionais enseja a permeabilidade relativa dos limites fronteiriços em prol da dimensão social da integração, a ideia tradicional de gestão migratória, sobretudo da imigração extrarregional, reafirma o poder soberano dos Estados em controlar suas fronteiras, determinando quem entra e permanece nos territórios nacionais, a partir da adoção de políticas migratórias específicas. Na seara da integração, portanto, os deslocamentos internacionais convertem-se em internos, estabelecendo um movimento dual de fronteiras, em relação aos cidadãos do bloco e aos originários de Estados terceiros, a partir dos acordos regionais celebrados (MOURA, 2015, p. 633), graças à formação de um espaço regional e de um ordenamento jurídico para tutelar os direitos de circulação nesses espaços.

Acerca da cisão conceitual da mobilidade humana em espaços integrados, pode-se afirmar que os blocos regionais instituem um regime jurídico específico voltado ao disciplinamento da mobilidade, principalmente a partir da fase do mercado comum, que marca a passagem de um tratamento jurídico de migrantes internacionais para sujeitos em mobilidade beneficiários da livre circulação (BARBULESCU, 2017, p. 19). Antes do

estabelecimento de um projeto integracionista e da liberdade de circulação de pessoas, os indivíduos em mobilidade tendem a se deslocar nas mesmas condições que outros migrantes internacionais, valendo-se de seus respectivos passaportes e gozando de direitos de entrada, permanência e circulação limitados no país de destino, estando na dependência das legislações migratórias vigentes e dos sistemas de proteção internacional.

Com o surgimento de um espaço regional, proveniente de uma experiência integrativa que produz um sistema jurídico de disciplinamento das migrações e da mobilidade, há uma mudança profunda na maneira como as pessoas se movem ou se estabelecem pelo espaço comum, passando a dispor de um tratamento favorecido segundo os critérios estabelecidos pelo respectivo ordenamento jurídico comunitário ou regional. Em consequência, tem-se a dualidade normativa e conceitual em relação à ideia de migração e de livre circulação de pessoas em processos de integração, nos termos que se passa a apresentar.

No que tange ao fenômeno migratório, Geddes *et. al.* (2019) esclarecem que a migração internacional é definida como um processo social e político marcado pela presença de Estados e de fronteiras. Sem fronteiras estatais, não haveria migração internacional. Isso inclui as fronteiras territoriais dos Estados que podem ser encontradas nos pontos de entrada terrestre, aéreo e marítimo. Nessas fronteiras territoriais, os candidatos a migrantes podem ser solicitados a apresentarem uma requisição de entrada e, então, são tomadas decisões sobre se o acesso ao território estatal deve ser concedido, com qual finalidade e por qual duração. Ou seja, são as fronteiras e os limites dos Estados que, em tese, definem a migração internacional.

Adicionalmente, constrói-se uma dimensão simbólica do conceito do migrante, uma vez que são colocados limites de pertencimento e de identidade que desempenham um papel importante nas políticas nacionais. Tais limites dão sentido à migração internacional como uma questão social, política e jurídica, moldando visões sobre quais imigrantes, em termos de origem e características, são mais aceitos e quais são mais rechaçados, fornecendo a base sobre os níveis de aceitação e inclusão que podem ocorrer. Para Dias (2019, p. 63), em uma perspectiva que compreende o migrante enquanto um ator social, a ideia de migração envolve uma prática que transcende o disciplinamento normativo imposto pelos pontos de partida e de chegada, mas envolve o trajeto em si e todas as particularidades produzidas, que condiciona uma íntima interação entre o sujeito e o espaço pelo qual circula.

Essa ideia de migração, por seu turno, não é nova, tampouco restrita ao contexto de globalização e ascensão dos blocos regionais. Ao contrário, enquanto fenômeno, a migração é tão antiga quanto à própria história da Humanidade e os respectivos deslocamentos humanos (LAVENEX, 2018). No entanto, a migração internacional, no sentido de movimento de

pessoas através das fronteiras territoriais, está intimamente ligada ao surgimento do Estado territorial, ensejando um nível nacional de disciplinamento do fenômeno migratório, que paulatinamente evolui para compartilhar influência com o nível internacional e regional, a partir da institucionalização de organizações internacionais e regionais, sobretudo no pós-Segunda Guerra. Por essa razão, em função dos limites metodológicos traçados na pesquisa, a tese se concentra no marco temporal do pós-guerra, por interessar os efeitos jurídicos do disciplinamento migratório em sistemas regionais no contexto de blocos de integração, em um plano de fundo marcado pela globalização econômica, dada a proporção normativa que o fenômeno tomou a partir de então, em face da intensidade dos fluxos populacionais e da multiplicação de esferas que lidam rotineiramente com o fenômeno abordado.

Segundo Wenden (2016, p. 18), no início do século XXI, as migrações internacionais alcançaram uma dimensão sem precedentes. Diferentemente do passado, porém, não são os europeus que emigram para o mundo. Ao contrário, em pleno declínio demográfico, a Europa tornou-se um dos principais destinos migratórios. Mas, não somente o continente europeu. Como esclarece a autora, é o planeta inteiro que está em movimento, especialmente o Sul Global. Surgiram novos destinos, como os Estados do Golfo, o continente africano e alguns países asiáticos, enquanto os países outrora de partida passaram a ser de acolhida e de trânsito, como o Sul da Europa, mais tarde o México, a Turquia e os países do Noroeste da África.

Segundo Castles e Miller (2004), experimenta-se uma verdadeira era das migrações, que constituem um tema central no processo de globalização, razão pela qual se diz que, nas últimas décadas, essas migrações se globalizaram. Desde meados de 1970, elas cresceram significativamente, de 77 milhões, em 1975, para 120 milhões, em 1999, passando para 150 milhões, no início dos anos 2000, e, no início desta segunda década do século XXI, chegando à marca de 272 milhões de migrantes internacionais, o que representa 3,5% da população mundial (OIM, 2020), trazendo a necessidade de reflexões críticas sobre o disciplinamento dos fluxos de pessoas no âmbito interno, internacional e, sobretudo, regional.

Dentre os fatores de mobilidade que impulsionaram o movimento internacional de populações para o patamar apresentado, destacam-se vetores estruturais relacionados a defasagens entre os níveis de desenvolvimento humano, que combinam a expectativa de vida, o nível de educação e o nível de bem-estar; as crises políticas e ambientais que são produtoras de refugiados e deslocados; a redução do custo dos transportes; a generalização da emissão de passaportes; a falta de perspectivas nas nações menos desenvolvidas; a tomada de consciência de que é possível mudar o curso da própria vida pela migração internacional; e, enfim, as mudanças climáticas (WENDEN, 2016, p. 18).

Portanto, o panorama da migração global contemporânea é fruto de uma soma de vários componentes. Os corredores de migração, definidos ao longo do tempo, baseiam-se, em parte, na proximidade geográfica, mas, também, são influenciados por fatores comerciais e econômicos, por situações de conflito e insegurança humanitária, por regimes de controles fronteiriços nacionais e regionais, com maior ou menor grau de rigidez, que deslocam os fluxos a depender das facilidades de entrada, circulação e permanência, e por relações étnicas com a comunidade de destino (OIM, 2018).

Sob o aporte jurídico, é tarefa difícil trazer uma definição uniforme e globalmente aceita para um fenômeno tão complexo e multiforme quanto à ideia de migração. A fragmentariedade do sistema global e as particularidades das legislações migratórias nacionais e regionais trazem definições próprias acerca do tema, devido à variedade de condições de entrada, residência, permanência, circulação e saída dos territórios, bem como à pluralidade de direitos e deveres sociais, econômicos e políticos que podem ser atribuídos aos migrantes. Como resultado, tem-se um complexo normativo que varia nos termos das legislações nacionais de cada país e dos acordos resultantes das organizações regionais e internacionais.

No entanto, destacam-se alguns esforços comuns no âmbito internacional, como as Recomendações sobre Estatísticas de Migração Internacional do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais, de 1998, que propõem definição do migrante internacional como qualquer pessoa que mude o país de residência habitual (OIM, 2020). Sob essa definição, as pessoas que viajam temporariamente ao exterior para lazer, férias, negócios, tratamento médico ou peregrinação não devem ser incluídas neste grupo, pois são casos que não envolvem uma mudança do país de residência habitual. As recomendações também distinguem entre migrante de longo e curto prazo, sendo o primeiro definido como qualquer pessoa que se mude, por um período de pelo menos um ano, para um país diferente daquele em que tem residência habitual, de modo que o país de destino se torna efetivamente o seu novo país de residência habitual; enquanto o migrante de curto prazo é definido como qualquer pessoa que se mude, por um período de pelo menos três meses, mas que não exceda um ano. Portanto, nota-se que a residência habitual é utilizada como critério para identificar os migrantes, que são aqueles que se mudam de um lugar para outro por determinado período de tempo, sem incluir empresários e turistas (BATSAIKHAN; DARVAS, 2018, p. 21).

A própria OIM traz glossário específico sobre migrações (OIM, 2019), em que aponta os principais termos relacionados à temática, a fim de trazer maior uniformidade. Segundo a Organização, a migração corresponde ao movimento de pessoas para longe de seu local de residência habitual, através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado. Da mesma

forma, identifica o migrante internacional como qualquer pessoa que está fora do Estado de que é nacional ou cidadão, ou em caso de apátrida, do Estado de sua residência, incluindo migrantes que pretendam se deslocar temporariamente ou permanentemente, e aqueles que se deslocam de forma regular ou documentada, bem como aquele que se desloca em situação de irregularidade. Em síntese, abarca o movimento de pessoas para longe de seu local de residência através de uma fronteira internacional, para um país do qual não são nacionais. De forma simplificada, Vizcarra (2014) sintetiza que a migração é aplicada aos movimentos de pessoas de um lugar para outro, quando esses movimentos envolvam uma mudança de residência que pode ser temporária ou permanente, podendo ter duas vertentes: emigração, que é a saída de pessoas de um determinado país, região ou local para outro país; e imigração, que é a entrada em um país de pessoas que nasceram ou vieram de outro país.

Nas tentativas de explicar a migração internacional, costuma-se apontar classificações dicotômicas. Por exemplo, a migração tende a ser classificada como movimento permanente ou temporário através das fronteiras, como se estes fossem os dois únicos resultados possíveis, quando, na verdade, a migração pode ser mais fluida, envolvendo espaços transnacionais em que se participam, simultaneamente, de relações sociais inseridas em mais de um contexto. As pessoas podem se mover por curtos períodos, em uma migração temporária, ou mesmo em uma migração circular.

Ainda, a migração pode ser classificada em forçada ou voluntária, respectivamente associada aos indivíduos que precisam de admissão, em contraposição aos indivíduos que querem admissão. Sob esse viés, a migração voluntária acompanha o status migratório de cada sujeito, a partir de legislações específicas vinculadas, por exemplo, aos migrantes econômicos; enquanto a migração forçada é disciplinada, sobretudo, por regimes de proteção humanitária, principalmente a Convenção das Nações Unidas para os Refugiados, de 1951, e seu Protocolo de 1967, bem como por estruturas regionais, como a Declaração de Cartagena, de 1984. Na prática, porém, os tipos de movimento e os contextos dos deslocamentos humanos tornam complexa a distinção entre migração forçada e voluntária (GEDDES *et al*, 2019). Afinal, “muitas pessoas pertencem a mais de uma categoria ao mesmo tempo ou ao longo da vida” (VENTURA, 2015, p. 58).

Apontam-se, ainda, subdivisões entre migração regular e irregular. A primeira indica os tipos de movimentos que obedecem aos critérios legais impostos pelos sistemas de disciplinamento nacionais ou regionais. Os movimentos irregulares, por sua vez, podem ser definidos como aqueles que indicam a disjunção entre a autorização do Estado para atravessar a fronteira e a presença individual no território na ausência de um direito legítimo, sendo uma

violação das regras que regem o acesso ao território, como uma ofensa típica sem vítimas que, no entanto, foi elevada à categoria de ameaça à segurança por seu potencial simbólico.

A complexidade do fenômeno, que envolve fluxos regulares e irregulares, forçados e voluntários, temporários, permanentes e circulares, qualificados e não qualificados, internos e internacionais, enseja uma abordagem que demanda a efetiva gestão migratória, entendida como a implementação do conjunto de atividades, primordialmente pelos Estados, ou por meio de cooperação bilateral e multilateral, referentes a todos os aspectos da migração, a partir da abordagem planejada de implementação e operacionalização do quadro político, administrativo e legislativo relativo ao tema (OIM, 2019, p. 137). Em consequência desse processo de disciplinamento, obtém-se um regime jurídico para as migrações.

Sobre esse regime jurídico aplicável às migrações, Geddes *et al* (2019, p. 7) esclarecem que a migração internacional destaca interdependências no sistema internacional que adquirem ressonâncias específicas nos diferentes níveis de disciplinamento do tema, sobretudo no nível regional. O disciplinamento da matéria enseja o incremento das interações entre os países de origem, destino e trânsito, a partir da necessidade de regulamentar os aspectos atrelados ao cotidiano da pessoa migrante, como os deslocamentos fronteiriços e a remessa de recursos financeiros, o que pode culminar em modalidades de cooperação mais estreitas entre os Estados, até chegar, efetivamente, à criação de espaços regionais de mobilidade, quando países geograficamente próximos se vêem compartilhando desafios semelhantes em relação à mobilidade e à migração. A partir de então, surgem oportunidades de institucionalizar o tema em blocos regionais, a exemplo da facilitação da livre circulação intrarregional de pessoas, representando um meio de aumentar a capacidade de regular o acesso ao seu território, com questões nacionais adquirindo repercussão regional.

Nesses sistemas regionais, é possível distinguir entre a livre mobilidade, codificada no ordenamento jurídico dos blocos, e a migração internacional, não permitida pelas disposições de um acordo regional. A primeira se relaciona a um tipo de movimento populacional internacional possibilitado pela cooperação regional, que pode assumir a forma de acordos de livre circulação facilitadores de viagens sem passaporte entre os Estados participantes, bem como pode permitir o acesso potencial ao trabalho e aos direitos sociais no espaço comum. Em contraposição, o segundo tipo de movimento requer a apresentação de passaporte e a aplicação das regras de visto para disciplinar os termos e condições de entrada, circulação e permanência. As regiões podem, portanto, induzir a abertura entre os Estados participantes, mas também podem buscar o fechamento em relação aos Estados não participantes, em uma dualidade de fronteiras que se abrem para uns e se fecham seletivamente para outros.

Como salienta Lavenex (2019b, p. 1.276), o disciplinamento das migrações adquire contornos normativos particulares em sistemas regionais, na medida em que envolve instituições que geralmente se baseiam em um tratado e possuem mecanismos de tomada de decisão que incentivam a cooperação entre os países membros. No outro extremo do processo, encontram-se iniciativas menos formalizadas, que definem diretrizes para a ação em matéria migratória, como declarações e guias de conduta, ou promovem o diálogo e o intercâmbio, como os processos de consulta regional.

Os blocos de integração fornecem um sistema regional de disciplinamento das migrações que trazem impactos para a normatização do tema. No âmbito do regionalismo, mormente naquelas experiências mais aprofundadas, que avançaram no mercado comum, podem ser adotadas normativas sob a forma de diretivas, regulamentos, decisões ou resoluções de alcance regional destinadas a regulamentar os direitos de mobilidade atrelados ao fenômeno migratório, a saber, os direitos de entrada, residência, circulação e saída no espaço integrado, ao lado de normativas voltadas à regulamentação dos direitos sociais e econômicos dos cidadãos do bloco no espaço regional. Observa-se um esforço de harmonização normativa, com base nos compromissos regionais assumidos pelos Estados participantes, que podem avançar em uma uniformização legislativa acerca de questões específicas voltadas à migração, como as condições de ingresso e circulação no espaço regional, bem como esforços de cooperação em matéria judiciária, policial e de formação de sistemas de proteção humanitária regional para pessoas em situação de maior vulnerabilidade.

Paralelamente, nota-se um esforço de adequação regional que pode culminar com a adoção de instrumentos para conformação de políticas migratórias nacionais convergentes entre si, que levam a uma política integrada de migração para o respectivo bloco, com declaração comum de princípios que norteiam práticas e decisões voltadas à gestão migratória no espaço regional. Da mesma forma, os sistemas regionais fomentam discussão e diálogo para conformação de políticas públicas e troca de informações, experiências e práticas em matéria migratória, funcionando como fóruns especializados que têm potencial para difundir políticas na região, inspirando legislações nacionais e compartilhando boas práticas.

Tendo em consideração as particularidades da gestão migratória, pode-se afirmar que os blocos econômicos contribuem juridicamente para o disciplinamento da mobilidade humana ao promoverem normativas voltadas para a gestão da migração intrarregional. Por um lado, o disciplinamento do movimento intrarregional é facilitado no interesse da comunidade regional, associada a um processo de livre circulação, a partir da concessão de tratamento

jurídico favorecido aos nacionais dos países do bloco que pretendam entrar, circular, residir, trabalhar, estudar ou prestar serviços em outros países do arranjo integrativo.

Por outro lado, a experiência integracionista impulsiona os países participantes à discussão de temas outrora vinculados ao nível nacional, em um esforço de harmonização e coordenação entre seus respectivos regimes migratórios. A fim de ajustar o tratamento das migrações extrarregionais ou extracomunitárias aos interesses do bloco, disciplinam-se direitos de mobilidade para categorias de imigrantes provenientes de países terceiros que pretendam ingressar ou se estabelecer, temporária ou definitivamente, no espaço comum, mas sem excluir a discricionariedade de atuação de cada Estado, que ainda figura como protagonista das políticas migratórias. No limite, os blocos contribuem para uma maior integração jurídica em termos de migração, questão enraizada na soberania territorial, apostando em uma base de cooperação e reciprocidade, mas também fundada em instrumentos jurídicos regionais decorrentes do direito comunitário e do direito da integração.

Como exemplo do disciplinamento das migrações em projetos de integração regional, destaca-se a UE, em que se observa consolidado o ELSJ, um espaço comum onde se verifica, internamente, a livre circulação de pessoas, a gestão integrada de fronteiras externas e a adoção de uma política migratória comum. Em relação à política de migração europeia, diante do esquema de partilha de competências vigente, verifica-se, em relação ao disciplinamento da migração regular, uma compartimentalização no quadro normativo, decorrente de um complexo e fragmentário conjunto de diretivas que disciplinam a política de imigração, cujas normas direcionam-se a categorias específicas de pessoas, gerida de forma setorial (CARRERA *et al.*, 2019), tais como: trabalhadores altamente qualificados, nos termos da Diretiva 2009/50/CE; trabalhadores sazonais, nos termos da Diretiva 2014/36/UE; transferências em empresas, conforme Diretiva 2014/66/UE; e para fins de estudos, nos termos da Diretiva 2016/801/UE. Noutro giro, a ação da UE para os fluxos irregulares centra-se em dissuasão, através de controles fronteiriços rigorosos, e políticas de regresso e de readmissão (FERREIRA, 2019), conforme será abordado mais adiante em capítulo específico.

Também no MERCOSUL, apesar de considerável déficit de disciplinamento das migrações extrarregionais, é possível identificar alguns instrumentos regionais voltados para o tema, a exemplo da Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios de 2004, que representou uma tentativa de abordar a temática segundo uma base principiológica de diálogo multilateral, no intuito de avançar na conformação de uma política migratória para o bloco. Como explica Lunardi (2015, p. 17), a Declaração não é fonte do direito do MERCOSUL, mas deve inspirar as ações referentes às políticas migratórias dos Estados Partes e Associados.

O documento consiste em uma declaração política conjunta, 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.

Em relação às migrações intrarregionais, partir do início dos anos 2000, com o salto qualitativo nos acordos relativos à migração (AGUIRRE; MERA; NEJAMKIS, 2010, p. 64), o cidadão passa a ocupar o centro do processo mercosulino, tendo seus direitos de mobilidade resguardados no espaço regional, através da tentativa de implementação de uma livre circulação de pessoas no bloco. A partir de então, destacam-se iniciativas como o fórum especializado migratório, em 2003; os Acordos sobre Migração e Residência, em 2002, e o Plano de Ação da Cidadania, de 2010, cujo conjunto normativo marca um tratamento favorecido aos fluxos intrarregionais associados à livre circulação de cidadãos mercosulinos, em contraposição à ideia clássica de controle migratório, como será visto mais adiante no capítulo específico sobre este bloco.

No que tange à livre circulação de pessoas, por sua vez, constata-se que esta liberdade goza de uma conformação jurídica específica em experiências regionais que a distingue da gestão migratória tradicional até então abordada. A livre circulação de pessoas é um corolário do mercado comum, sendo associada às prerrogativas de circulação e residência no espaço regional, marcando um tratamento prioritário aos cidadãos do bloco, cujos deslocamentos intrarregionais são facilitados nas fronteiras do espaço integrado, principalmente se comparado ao tratamento concedido aos migrantes extrarregionais. Por essa razão, aponta-se uma distinção jurídico-conceitual da mobilidade humana em processos integrativos.

No contexto internacional, a ideia de liberdade de circulação está associada a uma noção ampla, vinculada aos direitos humanos, que compreendem a livre circulação como um direito humano que envolve três elementos, quais sejam: a liberdade de movimento dentro do território de um país e a liberdade de escolher sua residência; o direito de deixar qualquer país; e o direito de retornar ao próprio país (OIM, 2019). Sob essa perspectiva internacional, a liberdade de circulação não abarca um direito de entrada e permanência em um Estado que não seja o do próprio sujeito em mobilidade, exceto quando o respectivo Estado tem a obrigação de admitir a pessoa em seu território sob um preceito de direito internacional, por exemplo, através da aplicação do já mencionado princípio da não repulsão.

No contexto nacional, a livre circulação é garantida no interior de Estados em tempos de paz e estabilidade, associada à liberdade de locomoção dentro das fronteiras de um país, podendo ser restringida nos termos constitucionais em situações de grave perturbação da

ordem pública, da segurança, ou mesmo em casos de pandemia, para proteção da saúde pública, como ocorreu na pandemia causada pelo novo coronavírus, tecnicamente identificado como coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), causador da doença *coronavirus disease* (COVID-19) que assolou o mundo a partir de 2020. Inclusive, no cenário de excepcionalidade causado pela pandemia, a liberdade de circulação foi limitada a partir de medidas específicas, tais como: proibição de vôos internos e internacionais, quarentena obrigatória, proibição de reuniões de massa, proibição de entradas e saídas nas fronteiras nacionais, dentre outras medidas toleradas juridicamente em prol da saúde (OLIVEIRA NETO; GARCIA; SPINUSSI, 2020, p. 2).

No âmbito regional, por sua vez, a livre circulação de pessoas adquire uma conotação própria, enquanto uma liberdade específica assegurada aos cidadãos dos blocos em que se adota a etapa da integração econômica conhecida como mercado comum, complementando a livre circulação de bens, capitais e serviços. Nos acordos de livre circulação, o conceito em tela abrange a liberdade de entrada e residência em outro Estado que seja parte no acordo firmado no respectivo sistema regional, tornando-se uma liberdade resguardada no direito comunitário e no direito da integração regional, cuja extensão das prerrogativas específicas conferidas aos beneficiários varia a depender de cada projeto regional.

Em linhas gerais, a ideia de livre circulação, em espaços regionais, abarca a liberdade de deslocamento sem que sejam impostos regimes migratórios restritivos e controles fronteiriços rigorosos, assemelhando-se a um movimento interno, mas que, de fato, ocorre em uma área de livre mobilidade delimitada através de acordos regionais, que favorecem a circulação dos seus beneficiários. Portanto, a liberdade em tela é um direito chave para os nacionais dos Estados participantes de um regime regional de livre circulação, a exemplo da UE; das tentativas de implementação no MERCOSUL, no contexto sul-americano; e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), no contexto africano (OIM, 2019).

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, isto é, como uma forma de instrumentalizar o mercado comum, assentada na condição economicamente ativa da pessoa que pretende circular, tanto que se relaciona à liberdade de atividade laboral, à liberdade de atividade profissional e à liberdade de estabelecimento, associada à liberdade de circulação de trabalhadores (PEREIRA, 2012, p. 36). Todavia, 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 prerrogativa resta associada a um direito da cidadania da UE, da qual gozam automaticamente todos os cidadãos que possuam a nacionalidade de um dos Estados-membros, independente da condição laboral, conforme Tratado de Maastricht.

Em um sentido estrito, é possível observar que a liberdade de circulação de pessoas abarca as facilidades de circulação por um determinado espaço regional. Essas facilidades são garantidas aos países membros, a partir de flexibilizações jurídicas reconhecidas por acordos regionais que vigoram em espaços comuns de livre mobilidade, a exemplo da eliminação de requisitos de vistos de entrada, da harmonização dos documentos reconhecidos para as viagens intrarregionais, bem como a desmobilização, ou mesmo abolição, de fronteiras internas, marcando um tratamento jurídico favorecido para as pessoas provenientes dos países que participam desses processos. Os direitos de mobilidade desses cidadãos regionais são privilegiados no confronto com os direitos de mobilidade associados ao controle migratório externo, não se falando mais em uma gestão da migração, mas em uma garantia da livre circulação de pessoas como corolário da integração regional.

Em um sentido amplo, a livre circulação de pessoas, em blocos econômicos, transcende a mera autorização para cruzar fronteiras regionais em condição favorecida. A liberdade de movimento não é apenas um regime de mobilidade generoso, mas também gera direitos adicionais, incluindo direitos sociais nos Estados-membros de destino (BARBULESCU, 2017). A prerrogativa em questão pode prever amplos direitos de entrada e pós-entrada relacionados com a residência, que criam um espaço de mobilidade onde os beneficiários da prerrogativa em análise vivem, trabalham e, em algumas circunstâncias, acessam serviços públicos e benefícios sociais em outro Estado-membro de maneira facilitada, razão pela qual é considerada uma pedra angular do mercado comum (BENTON; PETROVIC, 2013, p. 2).

Sob esse viés, a livre mobilidade constitui a consequência direta do mercado comum, que impacta o cotidiano dos cidadãos do bloco, na medida em que implica a facilitação dos direitos de residência e de trabalho no espaço regional, bem como o reconhecimento recíproco de qualificações profissionais e acadêmicas, a integração de regiões fronteiriças e a harmonização dos sistemas nacionais de seguridade social, estimulando a cooperação intergovernamental. Em última instância, a circulação de pessoas é o pilar da dimensão social do processo de integração, nas experiências que transcendem auspícios meramente comerciais. Dessa forma, os cidadãos dos blocos, nos movimentos intrarregionais, não se deslocam mais como imigrantes. Em vez disso, movem-se como sujeitos beneficiários de um direito de livre circulação, definindo um conceito específico de mobilidade.

A título de ilustração de uma experiência regional que implementou a livre circulação, Schneiderheinze *et al.* (2018) citam a UE, que é vista como pioneira nas normas sobre o tema, em face das liberdades do mercado único, da instrumentalização do Espaço Schengen de livre circulação de pessoas, e da consolidação da cidadania da UE, embora os autores ressaltem que as organizações regionais do Sul Global também adotaram ações significativas nesse campo. Como exemplo, tem-se o MERCOSUL, que estabeleceu a livre circulação de fatores produtivos como um dos principais objetivos de seu mercado comum. Esses objetivos foram consolidados pelo Acordo de Residência, que garante fácil acesso ao direito de residir em qualquer Estado Parte, sem requisitos que não sejam a nacionalidade, apresentação de uma identificação válida, certidão de nascimento e antecedentes criminais. As disposições foram progressivamente aprofundadas, cobrindo setores adicionais com portabilidade de seguridade social, reconhecimento de qualificações, liberalização de serviços e inclusão de países do subcontinente, como Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru.

Pelo exposto, pode-se notar que a abordagem jurídica da mobilidade humana em processos de integração, dada a especificidade dos sistemas regionais, opera em uma dinâmica peculiar que tende a distinguir juridicamente o conceito de migração e de livre circulação de pessoas no espaço regional. Após as considerações gerais apresentadas acerca da dualidade normativa das formas de movimento humano, a seção seguinte aprofunda as particularidades que envolvem o conceito de governança migratória, destacando seus diferentes níveis de disciplinamento, com foco na governança migratória regional e nas contribuições desse conceito para a formação dos sistemas jurídicos de integração.

3.2 Governança migratória: conceitos, níveis de disciplinamento e contribuições para espaços regionais

Feitas as considerações a respeito das distinções jurídicas e conceituais entre as noções de migração e livre circulação de pessoas no bojo de processos de integração, esta seção se debruça sobre as especificidades do disciplinamento do fenômeno migratório. Para tanto, utilizam-se os fundamentos da governança migratória, a partir da discussão de seu conceito e dos seus múltiplos níveis de atuação, com foco no nível regional. Objetiva-se demonstrar a evolução de um modelo de regulamentação focado unicamente no controle migratório estatal para um conceito de governança migratória regional, que enseja um esforço conjunto de atuação do âmbito interno, regional e internacional, como uma estratégia jurídica para alcançar um disciplinamento efetivo do tema e consolidar os espaços regionais de mobilidade.

A importância de disciplinar a migração é destacada por Schneiderheinze *et al.* (2018, p. 5), em relação aos benefícios produzidos quando regulamentada de forma adequada, especificamente ao estimular o crescimento, a inovação e o empreendedorismo nos países de origem e de destino, oferecendo oportunidades de melhorar os padrões de vida. Os migrantes podem facilitar o fluxo de bens, finanças e conhecimento entre os países de origem e destino, estabelecendo redes de interação benéficas para suas comunidades de origem e de destino.

Dentre as vantagens da migração internacional, destaca-se o potencial para beneficiar tanto os países de origem e destino, quanto à própria situação dos migrantes, com efeitos positivos para si e suas famílias. Como exemplo, menciona-se o incremento da condição econômica e das rendas, bem como oportunidades de melhorias em outras dimensões do desenvolvimento humano, como educação e saúde. Nos países de origem, a emigração abre oportunidade de reduzir a pressão sobre o mercado laboral interno, reduzir a pobreza e incrementar as rendas a partir das remessas de capitais, além de permitir a formação de redes de interconexão. Nos países de destino, a imigração pode apresentar potencial de aumentar a oferta de mão de obra em setores com escassez de trabalhadores, corrigindo desequilíbrios no mercado de trabalho, além de contribuir para reduzir a pressão sobre o sistema de pensões, corrigir o déficit demográfico, e incrementar as interações culturais (OIM, 2018, p. 4).

Por outro lado, dentre os desafios atrelados às migrações, destacam-se problemáticas afeitas às disfunções do disciplinamento dos processos migratórios. Os efeitos da migração internacional, na ausência de um quadro normativo adequado para abarcar todos os atores envolvidos no processo, podem levar a problemas estruturais. O incremento da competição por postos de trabalho nos países de destino; a fuga de talentos nos países de origem; a sobrecarga de serviços assistenciais; a marginalização e exploração de imigrantes internacionais, sobretudo em situação pouco qualificada ou de irregularidade; o choque cultural e as dificuldades de integração, que repercutem em políticas públicas xenófobas e com ênfase na securitização de fronteiras, no confronto com a proteção humanitária específica destinada a refugiados e deslocados, servindo de plataforma para discursos de reafirmação do nacionalismo e do populismo em países e blocos regionais, são apenas alguns exemplos resultantes de um quando de disciplinamento deficitário de políticas migratórias, que ainda enxergam o fenômeno como uma ameaça à estabilidade das nações.

Como resultado da dinâmica dual que envolve as migrações internacionais, os atores subnacionais, nacionais, regionais e globais que lidam rotineiramente com o tema são desafiados a equilibrar a delicada equação relativa à mobilidade humana. Por um lado, busca-se reconhecer e efetivar os direitos e deveres de mobilidade no âmbito interno, regional e

internacional, a partir de um sistema normativo específico para as migrações. Por outro lado, busca-se garantir uma gestão migratória humanitária, segura, efetiva e proveitosa para todos os envolvidos, em especial, para a pessoa migrante. Diante desses múltiplos impactos, seja nos países ou regiões de origem, de trânsito, de destino, seja na vida do próprio migrante, a sociedade global é levada a desenvolver estruturas institucionais e normativas efetivas para a governança do tema, já que eventual déficit de disciplinamento retira os resultados positivos do processo ao conferir uma posição subalterna aos sujeitos em mobilidade em termos de acesso a bens públicos, aos postos de trabalho e às condições de passagem fronteiriça.

Dentre os aspectos que envolvem o disciplinamento normativo das migrações, Pécoud (2013, p. 2) destaca que disciplinar a mobilidade humana depende de uma pluralidade de métodos, que variam de prerrogativas de coerção a perspectivas de proteção, abarcando desde o controle dos migrantes e a repressão daqueles que não obedecem às regras, até a proteção humanitária daqueles que precisam de acolhimento na condição de requerentes de asilo, refúgio ou vítimas de tráfico de pessoas. Os aspectos normativos do tema envolvem, portanto, múltiplas abordagens, que evocam a proteção de direitos humanos e proteção de refugiados, a garantia da mobilidade econômica, o disciplinamento dos direitos trabalhistas e o controle migratório e fronteiriço (LAVENEX, 2019b).

A regulamentação jurídica da migração internacional enseja uma rede complexa de direitos e deveres exercidos pelos imigrantes. Isto é, implica na construção normativa da condição jurídica do estrangeiro, consubstanciada nas prerrogativas e limites atribuídos pelos sistemas normativos nacionais, regionais e globais às garantias de trabalho, estudo, acesso à seguridade social, proteção consular, passagem fronteiriça e, sobretudo, às condições de circulação e residência, essas últimas prerrogativas de especial interesse para a presente pesquisa que, diante da abrangência do quadro normativo relativo à migração, foca nos direitos de circulação e residência para discutir as contribuições e empecilhos desses direitos de mobilidade para a consolidação de espaços comuns em projetos de integração regional.

Como discutido na seção anterior, o disciplinamento da migração internacional, tradicionalmente, esteve atrelado ao Estado-nação. Diante da difusão de um sistema internacional baseado na aceitação da autoridade territorial, integridade, soberania e não interferência entre os entes estatais, esses sujeitos do direito internacional foram instados a desenvolver capacidades administrativas e jurídicas para diferenciar os cidadãos e as pessoas de fora da comunidade, em um processo de monopolização estatal do direito de controlar a mobilidade humana. Formou-se uma institucionalização burocrática nacional para o acolhimento de cidadãos, a partir da exclusão de não cidadãos, reverberando em um

disciplinamento do tema através do controle nacional da migração. Ao reconhecer que cada Estado goza da prerrogativa de efetivamente controlar e regular os movimentos humanos e a presença de estrangeiros em seu território, reafirmou-se a soberania territorial, o que pode se constatar com as prerrogativas de controle de fronteiras, emissão de vistos, deportação de estrangeiros e, até mesmo, a construção de muros físicos para dificultar o acesso a territórios. Afirmou-se, portanto, o protagonismo normativo estatal no disciplinamento das migrações.

No entanto, se dentro de um Estado os governos podem se assentar em suas instituições para determinar padrões específicos de regulamentação e promoção do ordenamento de sua população, esse não é o caso no nível global, na medida em que um único Estado, ou um número de Estados desenvolvidos, não pode estabelecer o disciplinamento efetivo da migração sem a cooperação dos demais países, ou mesmo sem se valer de esquemas regionais existentes. Graças à multiplicação de instâncias potencialmente responsáveis pelo disciplinamento migratório, em níveis que transcendem a esfera nacional, observou-se a proliferação de acordos entre Estados em matérias afeitas à migração (PÉCOUD, 2013).

Neste ponto, cabe ressaltar que uma conjunção de fatores contribuiu para a progressiva dispersão do poder estatal sobre a mobilidade humana para níveis subnacionais, regionais, internacionais e não governamentais. Dentre os eventos que contribuíram para a diversificação da agenda migratória, destaca-se a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, como resultado da descolonização, somadas ao aumento acentuado dos fluxos de refugiados na década de 1980, e ao colapso do bloco comunista na virada para o século XXI (GEIGER, 2013, p. 23). O cenário pós-guerra marcou a ascensão de organizações internacionais e de compromissos que se ocupam, direta ou indiretamente, da matéria, a exemplo do ACNUR e da OIM, além das experiências regionais, que também produziram normas a respeito da migração e da livre mobilidade, acentuada pela globalização, já na década de 1990.

Em síntese, o aumento dos níveis de migração, de refugiados e de fluxos de mobilidade, aliados ao reconhecimento da globalização como um profundo desafio à estrutura do Estado-nação em relação ao poder de governar efetivamente as migrações, e ao surgimento de espaços transnacionais, principalmente no bojo de blocos econômicos, empurraram as políticas de migração e mobilidade para além das fronteiras normativas tradicionais do direito interno. Tais fatores contribuíram para um debate mais geral sobre a ideia de governança como um modo alternativo ao “governo" estatal e unilateral do Estado em matéria de mobilidade humana, constituindo uma espécie de internacionalização da política de migração que inseriu o vocábulo da governança nos estudos jurídicos sobre a mobilidade humana.

No entanto, isso não significa que o Estado perdeu completamente seu protagonismo no disciplinamento da migração em face da dispersão de competências normativas. Pelo contrário. Os Estados permanecem como atores relevantes na regulamentação do tema, muito dos quais ainda relutantes em adotar uma regulamentação transnacional da mobilidade transfronteiriça. Paralelamente, a ascensão do nacionalismo, materializado em resistência a políticas migratórias mais abertas em blocos regionais (COSTA; VIEIRA, 2019b, p. 135), ilustra a permanência da forte influência estatal sobre as formas de disciplinamento e controle do movimento humano, reafirmando certa centralidade estatal que insiste em permanecer.

O avivamento dos nacionalismos e a relutância em adotar uma regulamentação transnacional na matéria, por sua vez, não invalidam a contribuição trazida pela governança para o disciplinamento das migrações internacionais, tampouco exclui a contribuição dos diferentes níveis de normatização das migrações para a reflexão proposta. Afinal, tanto as esferas nacionais, quanto o plano internacional e regional, têm contribuído significativamente para o que se entende por governança migratória, nos termos que se passa a expor.

Feitas essas considerações parte-se para a discussão da ideia de governança e suas aplicações ao tema da migração. A noção de governança, apesar de não ser um conceito propriamente jurídico, auxilia na explicação das espécies normativas que disciplinam os fenômenos que interessam ao Direito, em especial o fenômeno migratório. Nesta seção, além do conceito geral, apresentam-se os vários tipos de governança, com vistas a ilustrar a pluralidade da matéria, mas com foco na tipologia de governança que interessa mais diretamente à tese, qual seja, a governança migratória. O intuito não é apresentar uma evolução histórica exaustiva do conceito, mas, sim, demonstrar que a governança migratória pode estar associada a instrumentos de disciplinamento da mobilidade humana relacionados a uma espécie de *soft law*, como instrumentos disciplinadores não autovinculantes que são amplamente utilizados no contexto migratório, como declarações, pactos, memorandos, carta de intenções, atas de processos consultivos regionais, dentre outros.

A ideia, portanto, é tratar da governança migratória e das respectivas espécies normativas que interessam ao disciplinamento migratório, principalmente os instrumentos mais flexíveis. Afinal, como explicam Abbott e Snidal (2000, p. 421), a governança internacional abarca grande variedade nos graus e formas de normatização, já que os sujeitos podem optar por ordenar suas relações por meio do direito internacional, elaborando tratados e outros arranjos jurídicos para resolver problemas substantivos e políticos específicos, ou podem optar por formas de *soft law* para a governança, quando essas formas oferecem soluções institucionais superiores, revelando uma relação estreita entre ambos.

A noção de governança remete ao conjunto de "atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e que não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências" (ROSENAU, 2000, p. 15). Para Gonçalves (2005), a ideia de governança, popularizada no sentido atual a partir da década de 1990, graças à atuação de instituições de alcance global, como Banco Mundial e FMI, designa o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo, relacionando-se à maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos, implicando na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. Nesse sentido, o termo abarca um formato institucional do processo decisório, como um processo de articulação público-privado na formulação de políticas públicas, ou ainda a abertura para a participação dos setores interessados nas distintas esferas de poder.

Para Geddes *et al* (2019, p. 2), a governança é vista com uma variante de significados indicando uma mudança nos processos, condições ou métodos de governo, que passa a apresentar requisitos funcionais de seleção de objetivos integrados em todos os níveis do sistema, a partir da reconciliação e coordenação de metas para estabelecer prioridades na implementação de ações, na prestação de contas e na transparência das atividades. Sob esse aporte, a governança marca a distinção na forma de governo, pois, apesar de ser um conceito suficientemente amplo para abarcar o aspecto governamental, com este não se confunde.

Enquanto governar significa deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar ações ou, ainda, de comandar as pessoas e as atividades; a governança tem um dimensão mais ampla, ao se relacionar ao *modus operandi* das políticas governamentais, que incluem questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, referindo-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, em arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (GONÇALVES, 2005). Na governança, não se incluem, somente, os mecanismos tradicionais de agregação, consubstanciados em normativas marcadas pela coerção governamental, nem mecanismos tradicionais de aglutinação de interesses, como os partidos políticos e grupos de pressão, mas, também, redes sociais informais e associações de diversos tipos.

Dada a pluralidade de partícipes e de sistemas de disciplinamento que abarca, o conceito em questão apresenta uma elasticidade significativa. Por um lado, pode ser entendido como um modo de organização, ora designado como um processo ou atividade voltado a resultados específicos, como um modelo de disciplinamento; ora relacionado a uma área de interesse,

exemplificado na governança pública, governança sem fins lucrativos, governança corporativa, governança de projetos, e governança participativa e colaborativa. Por outro lado, o termo se popularizou nas diversas áreas do saber, sendo designado para identificar o conjunto de procedimentos, práticas e operações formais ou informais, estatais ou não governamentais, institucionalizadas ou não, relacionadas a temáticas específicas do conhecimento, como a governança ambiental, governança da Internet, governança de tecnologia da informação e a governança migratória, que interessa mais diretamente à tese.

Como resumem Panizzon e Riemsdijk (2019, p. 1.226), a noção de governança se relaciona à dispersão da autoridade do governo central - para cima, em direção a organizações internacionais e regionais; para baixo, em direção às jurisdições subnacionais; e para os lados, em direção a redes público-privadas. Tem-se uma espécie de realocação das hierarquias tradicionais, que estão sendo reformuladas por meio de vínculos entre as partes interessadas em vários níveis. A partir desse modelo de disciplinamento, são desenvolvidas novas formas de cooperação mais abrangentes em relação aos grandes temas da comunidade internacional, incluindo a migração, o que implica em instituições e regimes formais habilitados para forçar a conformidade, mas, também, acordos informais com os quais as pessoas e as instituições concordam em seguir, incluindo cada vez mais diretrizes, orientações, e processos consultivos não hierárquicos, informais e não vinculativos.

Do ponto de vista normativo, a governança reúne vários sujeitos, governamentais e não governamentais, que favorecem a organização e a consecução de objetivos comuns desenvolvidos no contexto da globalização. Como resultado da dinâmica global, os centros de autoridade são delegados a entidades supranacionais e subnacionais, uma vez que os governos nacionais não conseguem lidar sozinhos com todas as demandas apresentadas pela complexa globalidade contemporânea. Essa realocação de competências disciplinadoras é um ponto de virada no processo de reconfiguração da autoridade em diferentes centros de tomada de decisão, em diferentes unidades territoriais ou através da divisão de competências em temas ou em funcionalidades diferenciadas dos processos de governança (MÉRCHER; BERNARDO; CORREIO, 2019, p. 147).

Considerando que a globalização reconfigurou o papel do Estado, o processo funciona como o plano de fundo para a difusão do conceito aqui discutido, em especial, no que tange à sua influência na área do direito internacional. A partir de novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e entre os próprios Estados, reafirmou-se a relevância da governança em todos os níveis, através do deslocamento do poder de uma orientação estritamente nacional para os padrões globais, com uma crescente interconexão na

esfera internacional, graças à emergência de blocos regionais, ONGs e empresas transnacionais que reequilibram o balanço do poder político e jurídico. Não se fala, apenas, em uma orientação verticalizada de disciplinamento das matérias de interesse da comunidade internacional e de produção e aplicação das funções normativas. Em vez da centralidade da autoridade e do monopólio normativo nacional, também é possível tratar de uma abordagem horizontal de disciplinamento dos temas relevantes à sociedade global, com dispersão de níveis de autoridade que nem sempre resulta em instrumentos jurídicos vinculantes.

Desse processo, resultou uma espécie de transformação da orientação de disciplinamento de questões fortemente atreladas à dimensão nacional, como a gestão migratória, passando de uma perspectiva de governo para uma perspectiva de governança global, que redefine parcialmente a competência e a autoridade dos Estados, ao passo que emergem outras instituições, como organizações internacionais e supranacionais, ONGs, empresas transnacionais e arranjos regionais que preenchem funções disciplinadoras outrora pertencentes apenas ao ente estatal. Muito embora não se renuncie às funções do Estado, já que a própria ideia de governança enseja um esforço conjunto da dimensão governamental e da sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns, é certo que houve um compartilhamento de funções normativas, no plano de fundo teórico da globalização.

Apesar de não ser um conceito propriamente jurídico, a ideia de governança impactou o direito interno e, sobretudo, o direito internacional, razão pela qual é um conceito que interessa a esta pesquisa. Os efeitos desse conceito sobre o direito interno repercutem na definição de políticas públicas, na produção e revisão das normas, com participação de atores não estatais na definição de agenda e programas de governo, embora demande a deferência do Estado para garantir a coerção na sua jurisdição territorial. No direito internacional, a influência da governança é sentido ainda mais diretamente, mormente a partir da multiplicação de sujeitos na comunidade internacional que participam da discussão e formulação de tratados, convenções e resoluções, bem como na sua implementação efetiva, para além da figura do Estado-nação, a exemplo da participação de ONGs, arranjos regionais, empresas transnacionais, cortes arbitrais, institutos de uniformização do comércio, agências de classificação de riscos, dentre tanto outros atores que formam uma complexa rede de disciplinamento dos temas de interesse global.

A noção de governança, consequentemente, impacta várias áreas do direito internacional, como comércio internacional, contratos internacionais de comércio, direito digital, desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e laboral, e disciplinamento das migrações internacionais, graças ao cenário de transnacionalidade e de pluralidade normativa

que se apresenta. Sob esse viés, a ideia de governança ajuda a explicar a ruptura parcial da moldura normativa hierárquica, com limites tradicionalmente definidos pelo Estado, visto classicamente como o principal sujeito de direito internacional, implicando em maior dispersão dos níveis de normatividade para o âmbito subnacional, regional e internacional.

A influência da governança é sentida nos estudos de direito internacional que se lançam sobre a importância do poder na regulamentação e definição de regimes regulatórios internacionais. As avaliações do poder na governança internacional são elementos cada vez mais presentes em abordagens das relações internacionais e do direito internacional que examinam as várias maneiras pelas quais o poder, em suas formas material, institucional e discursiva se manifesta, uma vez que o quadro emergente de cooperação regulatória internacional é aquele em que as diferenças de poder são fundamentais na adoção e implementação das normas internacionais (SCHAFFER; POLLACK, 2010, p. 729).

Das complexas interações decorrentes da dispersão do poder e da autoridade normativa na comunidade internacional, resultou um emaranhado jurídico que envolve dimensões de *hard Law*, com força normativa vinculante em tratados internacionais, convenções internacionais, e sistemas de disciplinamento vinculados ao direito interno e ao direito regional. Mas, também, abarcou o esforço de diálogo cooperativo não vinculante, orientado pela horizontalidade do debate, em que normas jurídicas convivem com outras formas de disciplinamento das relações sociais.

Nesse sentido, destacam-se instrumentos de *soft Law*, que abrange uma série de instrumentos que não são tratados e que não são juridicamente vinculativos, sendo criado por meio de processos diferentes do *hard Law*, e que pode preparar o terreno para o desenvolvimento do direito consuetudinário internacional, como reflexo de uma obrigação subjetiva assumida pelos Estados. Embora não haja um conceito único para o termo, entende-se por *soft Law* as normas de disciplinamento não autovinculantes. Nas palavras de Nasser (2005, p. 25), os instrumentos jurídicos de *soft law* são marcados pela ausência de força vinculante obrigatória tradicional dos institutos de direito internacional público, entendendo por *soft Law*, basicamente, as normas, jurídicas ou não, dotadas de linguagem vaga, ou de noções com conteúdo variável ou aberto, ou que apresentam caráter de generalidade ou principiológico; as normas que prevêem, para os casos de descumprimento, ou para resolução de litígios delas resultantes, mecanismos de conciliação e mediação; os atos concertados, produção dos Estados, que não se pretendam obrigatórios; as resoluções e decisões dos órgãos das organizações internacionais, e que não são obrigatórios; e instrumentos preparados por entes não estatais, para estabelecer princípios orientadores do comportamento dos Estados.

Como destacam Gersen e Posner (2008), apesar de sua falta de status legal formal, esses instrumentos podem, em última análise, ter um efeito real, abrindo caminho para o direito internacional ou fornecendo a estrutura para a cooperação informal interestatal, pois consistem em normas que afetam o comportamento dos agentes, mesmo que as normas não tenham o status de lei formal. Na medida em que a sociedade internacional se transforma, influenciada pelas novas problemáticas com que tem que lidar e pela emergência de novos atores relevantes ao lado dos Estados, o direito internacional é acometido de insuficiências de adequação e forçado a modificar-se. Dentre as transformações, estão aquelas que respondem a uma necessidade de flexibilização, sob o nome genérico de *soft Law*, que se apresenta sob a forma de normas maleáveis ou instrumentos com vocação normativa pré-jurídica (NASSER, 2005), o que se reveste de maior importância no contexto do disciplinamento das migrações, ante o apego à soberania territorial por parte dos Estados na matéria.

Para Ferris e Bergmann (2017, p. 12), os instrumentos de *soft Law*, enquanto resultados desse processo de dispersão de autoridade em múltiplos níveis, apresentam como vantagem maior facilidade de negociação, porque são menos vinculativos para os Estados e, portanto, percebidos como menos ameaçadores à soberania estatal. Além disso, produzem resultados relativamente rápidos, contornando a ratificação interna demorada e politicamente controversa, podendo ser elaborados por atores não estatais, já que envolve partes interessadas não qualificadas legalmente para negociar normas internacionais vinculativas, sendo mais facilmente alterada e, portanto, mais flexível em resposta a situações dinâmicas. Está consubstanciado em declarações de princípios, carta de intenções, *guidelines*, orientações de conduta, pactos globais, iniciativas de uniformização e harmonização normativa, dentre outros instrumentos que também contribuem para o esforço de conformação global em torno de temas antes exclusivamente vinculados à dimensão interna, como é o caso das migrações.

Em relação à governança especificamente aplicada ao disciplinamento das migrações, cumpre esclarecer que a governança migratória enseja a estrutura combinada de normas jurídicas, leis e regulamentos, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais, subnacionais, nacionais, regionais, internacionais, e os processos relevantes que moldam e regulam as abordagens dos Estados no que diz respeito à migração em todas as suas formas, abordando direitos e obrigações, e promovendo a cooperação internacional. Como acentua Bisong (2019, p. 1.296), a governança da migração é um processo que começa com a percepção e a definição da questão a ser disciplinada e pode culminar em leis e políticas através das quais os governos respondem ao fenômeno migratório. Por conseguinte, o conceito inclui normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão que regulam

a definição da agenda envolvendo a temática migratória, resultando em construção de consenso e mudanças nas políticas e práticas da legislação em matéria de mobilidade humana.

A governança da migração está relacionada a um conjunto amplo de condições econômicas, políticas, sociais, demográficas e ambientais que influenciam na dinâmica migratória, de modo que os sistemas de governança estão voltados para a orientação, gerenciamento ou coordenação desses efeitos sobre o movimento humano (GEDDES *et al,* 2019). Nesse sentido, a governança migratória envolve organizações com responsabilidades específicas na temática ou instâncias para as quais os movimentos humanos, reflexamente, integram suas atribuições, operando em um sistema multinível, no qual os Estados continuam a desempenhar papel fundamental, mas em que é possível observar a presença de outros partícipes, como as organizações regionais, relacionadas à alocação da autoridade em vários níveis de normatividade, e a inclusão de atores públicos e privados.

Para Panizzon e Riemsdijk (2019), os vínculos tradicionais entre governos, organizações internacionais e arranjos regionais estão sendo reformulados pelos fluxos migratórios, o que resultou em novas coalizões e incluiu a sociedade civil, a academia, os sindicatos, as organizações empresariais e filantrópicas para discutir boas práticas e políticas concretas nas escalas regional, bilateral e supranacional, em uma espécie de governança multinível do fenômeno. Nesse cenário proposto pela governança migratória, os atores da sociedade civil, as regiões e as cidades também ingressaram no debate migratório, ao mesmo tempo em que organizações regionais e internacionais contribuem para o disciplinamento normativo do tema, ao lado das funções tradicionalmente atribuídas aos governos nacionais, resultando em arranjos complexos de compartilhamento de competências disciplinadoras.

A necessidade de desenvolver uma cooperação institucionalizada mais abrangente em relação à migração incluiu instituições e regimes formais habilitados a impor conformidade normativa. Mas, sobretudo, a inserção do conceito da governança no disciplinamento das migrações contribuiu para abarcar arranjos informais, acrescendo processos não hierárquicos, horizontais e não vinculativos ao já complexo sistema de regulamentação migratória, em uma diversificação das políticas de migração que operam sob a égide da governança.

Em relação aos níveis em que opera a governança migratória, atrelada ao conceito de governança multinível, inicialmente aplicado para analisar e explicar o processo de integração da UE, é possível notar que os Estados estão estruturados em múltiplas camadas de governo, em que as políticas públicas são resultado das interações entre instituições e organizações que funcionam em diferentes níveis (CAPONIO; CORREA, 2018, p. 1.995). Na seara migratória, os Estados foram instados a mudarem suas responsabilidades para outros níveis de

normatividade. Paralelamente, as próprias instituições internacionais, autoridades locais e organizações da sociedade civil se mobilizaram, a fim de obter influência sobre os debates em torno da questão, trazendo a participação de ONGs, partidos políticos e acadêmicos. Afinal, as políticas nacionais fragmentadas e *ad hoc* se mostraram ineficazes para orientar movimentos massivos da população em caminhos seguros, ordenados e regulares, sendo necessária a cooperação intergovernamental para preencher as lacunas de disciplinamento nos diversos aspectos da governança migratória (PANIZZON; RIEMSDIJK, 2019, p. 1.227).

Dentre os aspectos regulados pelos sistemas de governança, destacam-se as questões que afetam o cotidiano das migrações, a exemplo dos direitos humanos, da proteção de refugiados, da mobilidade econômica e dos direitos trabalhistas, o controle de migração, verificação de passaportes, concessão de vistos e a vigilância realizada pelos guardas de fronteiras nas passagens fronteiriças. Em suma, o termo governança migratória envolve um espectro conceitual que abriga as várias dimensões do fenômeno. A razão pela qual a ideia de governança é aplicada à temática das migrações internacionais deriva, justamente, da amplitude de seu alcance e da pluralidade de níveis que o conceito envolve.

A governança migratória é útil para abordar o disciplinamento normativo da mobilidade humana porque transcende as prerrogativas de controle unicamente assentadas nas competências estatais. Ademais, a governança migratória ajuda a explicar os múltiplos níveis envolvidos na sua dinâmica de disciplinamento, demonstrando a contribuição dessas esferas de disciplinamento para a formação do complexo normativo que evolve a regulamentação das migrações internacionais. Finalmente, a ideia de governança migratória abre perspectivas de utilização e análise de outros instrumentos de disciplinamento das migrações internacionais, que não necessariamente se reduzem ao *hard* Law na perspectiva de direito internacional, mas envolvem instrumentos de *soft Law,* iniciativas de harmonização e uniformização normativa e declarações de princípios, que podem ser particularmente relevantes no contexto de arranjos regionais em face da conservação de soberania territorial que promove e em face da possibilidade de difusão de políticas e práticas de migração no âmbito regional, sem o recurso ao sistema regional juridicamente vinculante.

Feitas as considerações acerca do conceito de governança migratória, parte-se para a discussão dos múltiplos níveis em que opera, iniciando com o nível internacional. Com o surgimento de organizações internacionais e a proliferação dos arranjos regionais, sobretudo no contexto pós-Segunda Guerra, os Estados passaram a compartilhar a autoridade normativa em matéria migratória com outros atores na comunidade internacional, apesar de continuarem figurando como sujeitos de direito internacional relevantes no gerenciamento das migrações,

uma vez que seus limites nacionais frequentemente são levantados como anteparos normativos para a mobilidade humana e para os sistemas regionais e globais adotados.

No âmbito internacional, o disciplinamento normativo do fenômeno migratório conduz a uma governança global do tema que conta com uma multiplicidade de organizações que, direta ou indiretamente, ocupam-se desta temática. O nível internacional contribui para o preenchimento de lacunas normativas que o Estado, por si só, não pode suprir de forma eficiente, já que as migrações internacionais demandam uma abordagem transnacional em muitas de suas questões voltadas à cooperação internacional no gerenciamento de fronteiras, no combate a organizações criminosas, na repatriação de nacionais, dentre outros aspectos que exigem coordenação na esfera internacional. Além disso, o nível em referência fomenta um diálogo global, que envolve países de origem, de trânsito, de destino e os próprios sujeitos migrantes, no intuito de promover uma governança global ordenada, segura e juridicamente assentada nos princípios, regras e tratados acordados na comunidade internacional, mas também em intenções, orientações, diretrizes, recomendações, boas práticas e pactos que os sujeitos que operam no âmbito internacional comumente se dispõem a observar.

Resta claro que o disciplinamento das migrações internacionais não ocorre apenas dentro dos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, mas também entre eles, em uma zona cinzenta habitada não apenas pelos governos, mas também por outros atores não estatais envolvidos no que foi chamado de governança global da migração internacional (PÉCOUD, 2013). Para Betts (2011, p. 4), a governança global é definida como normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão que regulam o comportamento dos Estados e de atores transnacionais. No domínio da migração internacional, a governança assume uma variedade de formas, incluindo políticas e programas de migração de países individuais, discussões e acordos entre Estados, fóruns multilaterais, processos consultivos, atividades de organizações internacionais e normas relevantes produzidas no cenário internacional.

Nesse sentido, Gonçalves (2005) destaca que a governança global e a reconfiguração dos papeis normativos desempenhados pelo Estado não apenas como produtor e aplicador de normas, mas com função de tolerância, deferência e admissibilidade de padrões internacionalmente negociados, impulsionou a discussão sobre os novos meios de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e Estado, deixando clara a relevância da governança em todos os níveis. Em virtude dessa transformação normativa, nota-se o deslocamento do poder, de uma orientação estritamente local para padrões e interconexões globais.

A título de ilustração do disciplinamento da mobilidade humana no nível internacional, cita-se a atuação de organizações internacionais, como a OIM, criada no cenário pós-Segunda

Guerra, que atua como organização intergovernamental líder no campo da migração através da colaboração com parceiros governamentais, intergovernamentais e não governamentais, para ajudar a garantir a gestão da migração, a cooperação internacional em questões migratórias, o auxílio na busca de soluções práticas para os problemas migratórios e a assistência humanitária aos migrantes necessitados. A organização promove estudos acerca do fenômeno migratório, com ações que incluem a promoção do direito internacional sobre migração e orientação sobre políticas e proteção dos direitos dos migrantes.

Destaca-se, igualmente, a atuação geral da ONU através de instâncias que lidam com os vários aspectos do fenômeno ora estudado. A organização conduz a entendimentos globais a respeito do tema, por exemplo, através da adoção do Pacto Global para as Migrações, acordo intergovernamental adotado em dezembro de 2018 com o objetivo de melhorar a governança da migração, enfrentando os desafios contemporâneos, através de boas práticas reconhecidas internacionalmente, direcionando a uma conformidade global mútua acerca do fenômeno migratório em um fórum internacional de pressão recíproca em torno do tema, embora não juridicamente vinculativo à luz do direito internacional.

Como destaca Rother (2019, p. 1.268), o Pacto Global para uma migração segura, ordenada e regular foi encarado como oportunidade para alcançar um mundo em que os migrantes se movem por uma questão de escolha genuína e não por necessidade, colocando as necessidades, capacidades e contribuições dos migrantes no seu cerne. Baseando-se em entendimentos comuns e responsabilidades compartilhadas, o Pacto prevê estratégias para melhorar a governança das migrações e incrementar a cooperação entre os governos, organizações intergovernamentais e sociedade civil, reconhecendo princípios como cooperação internacional, soberania nacional, devido processo legal, desenvolvimento sustentável, proteção dos direitos humanos através dos princípios da não regressão e não discriminação, responsabilidade de gênero, proteção a crianças migrantes, e abordagem holística envolvendo governos e sociedade civil.

Não obstante as pretensões do Pacto em propor diretrizes gerais, não vinculantes, para uma abordagem comum em cooperação global quanto à mobilidade humana, muitos países se opuseram à sua aprovação e alguns dos que haviam sido inicialmente favoráveis anunciaram sua retirada (GOMES, 2019, p. 3). A falta de adesão e de conformidade de países como EUA, Itália, Brasil e Austrália, em uma preferência pela abordagem nacional do fenômeno migratório, dificultaram a governança global do tema, ilustrando os desafios de concertação e cooperação que a temática migratória enfrenta nesse nível.

Cumpre mencionar, ainda, instâncias internacionais que reflexamente contribuem para o disciplinamento da mobilidade no contexto de globalização, como a OMC e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A OMC contribui, principalmente, a partir da regulamentação do movimento temporário de pessoas naturais para fins de prestação de serviços, através do módulo 4 do GATS. A organização representa uma institucionalização normativa do comércio multilateral, não apenas assentada na força de mercado, mas em regras negociadas, que contam com órgão próprio de solução de controvérsias decorrentes da aplicação de seus acordos, contribuindo na regulamentação da mobilidade humana sob o enfoque do comércio multilateral, especificamente na prestação de serviços, buscando remover entraves injustificados neste tipo de mobilidade.

A OCDE, por seu turno, desenvolve estudos e conferências relativas aos aspectos econômicos da migração, das políticas e indicadores de integração, ações para migração e desenvolvimento, e monitoramento de políticas de migração, ainda que este não seja o foco primordial da organização. Atuando reflexamente no tema, analisa os aspectos econômicos da migração internacional nos seus países integrantes, mapeando os fluxos migratórios e definindo as determinantes e consequências socioeconômicas dos processos migratórios, o que auxilia os países na elaboração de suas políticas migratórias nacionais.

No âmbito da migração laboral, tem-se a atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que contribui para o disciplinamento internacional da migração através de convenções e estatísticas em matéria de convenção laboral. Enquanto instância especializada, a OIT foca na ótica da migração laboral, buscando um diálogo estruturado entre os representantes dos grupos constituintes do mundo do trabalho, incluindo Ministérios do Trabalho, organizações de empregadores e trabalhadores, e sociedade civil, para criar consenso sobre uma agenda justa de migração que leva em consideração as necessidades do mercado de trabalho, buscando proteger os interesses e direitos de todos os trabalhadores, enquanto tenta encontrar um terreno comum nos assuntos controversos envolvendo a imigração laboral. Para tanto, utiliza-se de instrumentos vinculantes, como as convenções, e não vinculantes, como as recomendações e os guias práticos, com o objetivo de fomentar políticas que maximizem os benefícios da migração de mão de obra para todos os envolvidos.

As organizações mencionadas constituem exemplos de instâncias que, apesar de não necessariamente adotarem a migração e a mobilidade como escopo central de seus misteres institucionais, à exceção da OIM, colaboram reflexamente para o disciplinamento internacional do tema. Neste esforço de governança global, os atores envolvidos podem se utilizar de instrumentos juridicamente vinculantes para regular alguns aspectos esparsos da

mobilidade humana, aproximados a espécies de *hard Law*, ou instrumentos menos vinculativos, aproximados a espécies de *soft Law.*

Como exemplo dos primeiros tipos de instrumentos, cita-se a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, no âmbito da ONU e suas agências especializadas; e as obrigações contidas nos tratados internacionais e no direito consuetudinário, particularmente, as que foram estabelecidas pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o seu Protocolo de 1967, aproximando-se a espécies de tratados multilaterais. Em relação ao segundo tipo, o nível de disciplinamento internacional das migrações se fundamenta sobremaneira em instrumentos de *soft Law.* Em matéria de migrações internacionais, os instrumentos resultantes dos trabalhos das organizações mencionadas incluem: os Princípios orientadores sobre deslocamento internacional, através da Resolução 1997/39 da Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos; a Recomendação da OIT relativa aos Trabalhadores Migrantes, através da Recomendação 151/1975 da OIT; o Quadro Multilateral da OIT sobre Migração Laboral com Princípios e diretrizes não vinculativos para uma abordagem baseada em direitos à migração laboral de 2006; e o Pacto Global para Migração, através da Resolução n. 73/195 da Assembleia Geral da ONU, de 2019 (OIM, 2019, p. 199).

Para além das organizações internacionais analisadas, a governança global do tema das migrações pode abarcar, ainda, a participação de instâncias não governamentais de alcance internacional, representantes da sociedade civil organizada. Como exemplo, menciona-se a atuação de ONGs de alcance internacional que trabalham no monitoramento das políticas públicas dos governos e na verificação da aplicação dos instrumentos normativos citados, bem como na prestação de auxílio e orientação aos sujeitos migrantes. Através de relatórios, estudos, pesquisas e relatos daqueles que trabalham cotidianamente com o fenômeno migratório, é possível se pensar em uma contribuição dessas instâncias na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na pressão sobre a produção normativa interna, regional e internacional. Apenas para ilustrar algumas instâncias não governamentais de alcance internacional que contribuem para a governança do tema, aponta-se a atuação dos Médicos sem Fronteiras, com ação significativa durante a crise migratória europeia no Mediterrâneo, bem como associações de migrantes, que atuam na defesa, monitoramento e ajuda a populações em situações de emergência ou de abuso de direitos humanos, pressionando governos e formuladores de políticas públicas em favor dessas populações.

Apesar da relevância do grau de disciplinamento normativo internacional das migrações, nos termos apresentados, Faria (2015, p. 24) relembra que ainda existe um sistema

normativo fragmentário em matéria migratória internacional, principalmente se comparado a outros temas como saúde, meio ambiente, comércio, finanças e paz e segurança internacionais, que são disciplinados por convenções e organizações específicas com mandatos amplos e atribuições abrangentes de coordenação, deliberação e normatização. Paralelamente, os Estados e blocos regionais, muitas vezes, utilizam padrões de disciplinamento normativo próprios, que entendem mais adequados à realidade nacional ou regional, formando uma pluralidade de sistemas jurídicos que se somam e interagem com os padrões internacionais, sobretudo aqueles de caráter não vinculante.

Diante da ausência de um sistema internacional de *hard Law* capaz de abarcar todos os aspectos do processo migratório, o nível de disciplinamento internacional tende a dividir espaço com outros níveis de governança, mormente no âmbito nacional, que, em muitos casos, reluta em se adequar aos padrões internacionalmente reconhecidos. Em matéria migratória, mesmo em um cenário global, os Estados continuam determinantes nas competências de regulamentação da migração e da mobilidade, sobretudo em contextos de crise que ponham em xeque a ordem pública, a segurança interna ou a saúde pública, quando os limites nacionais à mobilidade humana vêm à tona.

Na verdade, a própria ideia de governança não abre mão dos entes estatais. Nem poderia, uma vez que os Estados não estão dispostos a renunciar facilmente à sua soberania nas questões migratórias (BISONG, 2019, p. 1.294). Embora as nações tenham começado a interagir mais ativamente com uma série de outros atores que operam além do domínio estatal em matéria de mobilidade e migração, o ente estatal continua sendo o principal ator no governo, gerenciamento e disciplina da mobilidade humana (GEIGER, 2013), o que reconduz à discussão em tela para uma análise do nível nacional de disciplinamento das migrações.

Em relação ao nível nacional, o desenvolvimento das políticas de imigração está estruturalmente ligado à formação de Estados modernos, sendo uma expressão normativa da soberania westfaliana. Os Estados representam sujeitos relevantes nos regimes jurídicos migratórios através de suas políticas de imigração. Por representarem elementos essenciais para o desenvolvimento dos processos políticos, as competências estatais continuam indispensáveis para a eficácia da governança descentralizada.

A capacidade de controlar as fronteiras, demarcar a cidadania e gerenciar o fluxo de estrangeiros tornaram-se marcas do nível interno de governança das migrações, que tem na adoção de leis migratórias nacionais a expressão mais direta da sua atuação. O disciplinamento das migrações no nível interno está, em larga medida, na dependência do poder estatal, cuja receptividade a estrangeiros varia no tempo e espaço a depender de

circunstâncias políticas, econômicas, sociais, laborais, sanitárias, de segurança, dentre outros fatores que interferem na produção normativa relativa ao movimento humano. Seja em uma perspectiva de segurança, seja em uma perspectiva de restrição de entrada para defender a liberdade, o bem-estar social, a política e a cultura de um grupo de pessoas, a condição jurídica do estrangeiro emerge como uma das principais expressões do Estado que, juntamente com o nível de disciplinamento regional e internacional, formam o complexo normativo destinado à governança das migrações.

Dentre os aspectos jurídicos vinculados ao nível nacional de disciplinamento, destacam-se as políticas migratórias e as leis nacionais de migração. Os principais domínios regulamentados pelos ordenamentos internos estão relacionados: à regulamentação dos direitos e deveres do imigrante, e eventualmente, do visitante no território nacional; à regulação da entrada e estadia no país; ao estabelecimento de princípios e diretrizes para as políticas públicas relacionadas aos emigrantes; à regulamentação da situação documental dos estrangeiros, consubstanciada na adoção de uma política de vistos e nos documentos de viagem necessários para exercer o direito à mobilidade; aos mecanismos de proteção dos apátridas, asilados e refugiados; ao estabelecimento das condições de entrada e saída dos territórios nacionais; à definição de hipóteses e procedimentos associados à retirada compulsória do país; aos casos de naturalização; e aos procedimentos de cooperação jurisdicional, relacionados à extradição, cumprimento de cartas rogatórias e outros trâmites.

Em síntese, o nível de disciplinamento normativo interno se ocupa de todos os aspectos vinculados à condição jurídica do estrangeiro, cujo sistema de regulamentação dos direitos civis pode ainda ser complementado por legislações referentes aos direitos laborais, econômicos e, eventualmente, políticos, que serão tutelados em relação ao imigrante presente no território nacional. O nível de governança em análise é destinado a disciplinar a entrada de estrangeiros e supervisionar suas condições de assentamento, em conjugação com políticas públicas razoáveis de admissão e permanência, de retorno e reunificação, de trânsito nas fronteiras, e das problemáticas conexas à mobilidade humana, como aquelas relativas ao fluxo de imigrantes em situação irregular, determinando quais direitos e deveres serão tutelados em relação a essas pessoas, bem como abarcando as formas de enfrentamento do mercado paralelo existente para favorecer a entrada em países com fronteiras fortemente controladas.

Cumpre esclarecer, ainda, que os aspectos normativos vinculados ao nível nacional da governança migratória variam substancialmente de acordo com as demandas políticas e socioeconômicas dos Estados, uma vez que não representam categorias estanques. Ao contrário, o nível de disciplinamento nacional é mutável e pode variar em períodos de maior

atração ou repulsão de estrangeiros, a depender dos interesses a serem promovidos, refletindo-se em controles fronteiriços mais rigorosos e seletivos, ou em controles mais flexíveis e permeáveis no que tange ao acesso aos territórios nacionais.

Acerca da seleção de imigrantes e da pluralidade de concepções que envolvem a governança das migrações, Vitiello (2018, p. 204) relembra que a seleção dos imigrantes mais adequados às necessidades de crescimento econômico e demanda de emprego é uma tarefa que cada país de imigração tenta realizar por meio de políticas de regulamentação de entrada. Para tanto, o autor exemplifica a questão com o caso dos EUA, o país que se viu administrando as primeiras migrações em massa na história moderna. Desde o momento em que conseguiram administrar seus próprios negócios, muito antes da independência política, os americanos estavam determinados a escolher quem poderia se juntar a eles, e eles têm sido assim desde então, passando a adotar políticas migratórias seletivas, sobretudo para os latinos.

Noutro giro, o Brasil, outro importante país de imigração do continente na primeira metade do século XIX, identificou as políticas de imigração como uma ferramenta adequada para lidar com sua estrutura social, centrada em grandes propriedades. Com a imigração de camponeses, artesãos e europeus, objetivou criar o capital humano e social necessário para formar uma classe média no ambiente urbano e no campo, bem como suprir necessidades da população do território, aliada a estratégias de branqueamento da população. Bem como o Canadá, que desenvolveu ao longo dos anos um sistema de seleção baseado em critérios de qualificação acadêmicos, profissionais e de idioma, visando atrair migrantes qualificados.

Ademais, o nível nacional pode apresentar sistemas normativos que variam entre si a depender de vínculos estabelecidos com outras nações, sendo afetado por questões de colonialidade ou de identificação linguística e cultural, com esquemas especiais de cooperação, a exemplo da Constituição brasileira, que reconheceu direitos aos estrangeiros já no *caput,* do art. 5º, e também estabeleceu prazos favorecidos de residência para aquisição de nacionalidade aos originários de países de língua portuguesa, à luz do art. 12, II, a da CF. Ou mesmo equiparação bilateral de direitos, como no caso do Brasil e Portugal, em que os brasileiros em Portugal e os portugueses no Brasil, beneficiários do Estatuto da Igualdade, gozarão dos mesmos direitos e estarão sujeitos aos mesmos deveres dos nacionais desses Estados (RIBEIRO, 2014), de modo que o direito interno desempenha papel crucial nos incentivos que os indivíduos levam em conta no decidir se, quando e para onde migrar.

Dessa forma, é possível notar que a governança das migrações ainda se mostra fortemente influenciada pelo nível nacional, em especial, pela atuação institucional do Estado. Não obstante, como já observado, em virtude do processo de globalização econômica e de

consolidação do direito internacional dos direitos humanos, os padrões nacionais de regulamentação sejam influenciados por outros níveis de governança do fenômeno migratório, sobretudo o nível internacional e o nível regional.

Em outras palavras, a governança das migrações internacionais demanda, cada vez mais, o equilíbrio normativo entre as competências migratórias nacionais e as normas regionais e internacionais sobre mobilidade e migração, haja vista que esses sistemas de disciplinamento se influenciam mutuamente em um complexo emaranhado normativo de regulamentação da mobilidade humana. A pulverização relativa dos níveis de disciplinamento das migrações não significa que os Estados abandonem sua atribuição de regular a entrada de estrangeiros e supervisionar suas condições de permanência. Mas, apenas, que os entes estatais se comprometem a formular políticas migratórias não somente fincadas em uma perspectiva de controle nacional e de restrição migratória, mas com base nos padrões reconhecidos internacionalmente e nos compromissos regionais assumidos, em um esforço conjunto de conformidade e adequação normativa mutuamente acordada.

Consequentemente, as funções iniciais ligadas à regulamentação da saída e acesso a um território foram acrescidas de competências relacionadas à permanência neste mesmo território, incluindo o acesso a bens públicos. Esses tipos de funções evoluíram em conjunto com os direitos humanos e, mais tarde, com os compromissos de integração regional, colocando certos limites normativos ao Estado. O significado de soberania foi progressivamente se transformando para implicar não apenas poder, mas também responsabilidade de garantir o bem-estar de todos os cidadãos que vivem em um território soberano e o respeito aos seus direitos fundamentais. Isso também se estende aos direitos dos migrantes, que tem acesso a direitos mínimos atrelados à dignidade da pessoa humana no território dos países (PAZ, 2017, p. 604).

Por conseguinte, o Estado moderno se depara com algumas restrições ao lidar com estrangeiros, como observado anteriormente, em relação ao princípio da não repulsão e da reunificação familiar, princípios amplamente reconhecidos na esfera internacional. Mais recentemente, compromissos jurídicos motivados economicamente, assentados nos blocos regionais, a partir da liberalização recíproca dos entraves à mobilidade humana no espaço comum, também moldam as funções normativas estatais em relação aos estrangeiros, principalmente a partir da garantia de acesso e circulação no território regional e através do reconhecimento do direito de permanência nesse espaço integrado.

Apesar das limitações estabelecidas à mobilidade humana pelos direitos humanos e pelos sistemas regionais, o nível nacional de disciplinamento das migrações, sobretudo em

situações de crise, tende a reafirmar o papel do Estado nacional, em uma tentativa de recobrar competências disciplinadoras. O reavivamento de nacionalismos, como pauta de um populismo extremista em expansão, inclusive em blocos regionais, tem contribuído para a reafirmação das competências nacionais de controle migratório, sendo esse um dos principais desafios para a governança migratória, diante das tentativas de fazer prevalecer o nível interno em relação ao âmbito internacional, regional e não governamental, em vez de uma perspectiva que congregue as múltiplas dimensões normativas que a temática das migrações demanda. Como consequência dessa abordagem nacional do fenômeno migratório, tem-se a emergência de estratégias incisivas de controle do movimento humano, como a construção de muros e cercas para vetar ou dificultar a entrada irregular em um país.

Tais paredes foram erguidas entre os EUA e o México, os territórios espanhóis e Marrocos, Israel e Egito, Grécia e Turquia, Bulgária e Turquia, Hungria e Sérvia, Áustria e Eslovênia e, mais recentemente, Macedônia e Grécia (PAZ, 2017, p. 602). Diante da consagração dos níveis internacionais e regionais de governança das migrações, os muros surgiram como solução estratégica atraente para os Estados que buscam recuperar seu controle normativo sobre a imigração. Os compromissos internacionais não removem o controle tradicional do Estado sobre suas próprias fronteiras, mas fomentam uma estratégia de contenção da mobilidade antes do ingresso efetivo nos territórios nacionais, quando os padrões internacionais mínimos podem ser reclamados, de modo que estar fora do muro significa estar além da responsabilidade baseada em direitos humanos do Estado. Um muro, em certa medida, isola o Estado dessas responsabilidades, ao afetar a capacidade de um não-nacional de entrar em um Estado e, portanto, fazer uma reivindicação sobre esses direitos.

A governança das migrações no nível nacional apresenta, ainda, nuances relacionadas à dispersão de poder e competências disciplinadoras para o âmbito subnacional, e mesmo para o nível não governamental. Acerca da governança das migrações no nível subnacional, Panizzon e Riemsdijk (2019) esclarecem que o próprio conceito de governança multinível, formulado pela primeira vez na década de 1990, nasceu para explicar o crescente destaque das autoridades subnacionais nos processos de tomada de decisão e implementação da política da UE. Isto é, como uma tentativa de explicar as mudanças na governança para níveis diversos da autoridade central do Estado, já que o nível não estatal envolve atores relacionados à sociedade civil organizada e atores privados na governança das migrações.

Em relação ao nível de governança subnacional, Klaveren (2017, p. 21) destaca a importância da América Latina como uma região que apresenta graus consideráveis de interação entre unidades políticas subnacionais, nacionais ou transnacionais oferecidas por

atores que compartilham ideias comuns, definem objetivos e definem métodos para alcançá-las e, assim, contribuem para a construção de uma região, em geral, e para a governança das migrações, em particular. Em matéria migratória, Mércher, Bernardo e Correio (2019) citam o exemplo da rede de mercocidades, no contexto do MERCOSUL. A rede de mercocidades representa uma estratégia de conhecimento compartilhado existente sobre políticas públicas entre as cidades da América do Sul, que altera a dinâmica política da sub-região, principalmente nas cidades fronteiriças, transferindo parte das responsabilidades de integração fronteiriça dos governos centrais dos Estados mercosulinos para as cidades, uma vez que o direito interno precisa antecipar questões diárias de migração, especialmente aquelas relacionadas à mobilidade laboral dos que vivem em um país fronteiriço e trabalham em outro, com governos subnacionais oferecendo melhores alternativas de disciplinamento.

Para Farias e Rei (2016, p. 332), o nível de governança subnacional tem implicado uma dinâmica particular nos regimes internacionais tradicionalmente lastreados por tratados multilaterais, ao inserir outros sujeitos que não são formalmente partes do sistema jurídico internacional. Desenvolvem-se novas formas de interação, como a paradiplomacia, admitindo-se a participação de atores diversos dos classicamente reconhecidos como sujeitos de direito internacional, o que abre espaço para os governos subnacionais desenvolverem políticas públicas através de parcerias com outros Estados ou regiões, participando de eventos e redes transnacionais. Tais canais de articulação não são mais exclusividade governamental, não são modalidades de direito positivo e não se desenvolvem por normas sancionadas, razão pela qual alargam o direito internacional, completam suas lacunas e legitimam sua atuação.

Enquanto os atores nacionais governamentais são frequentemente classificados como instituições do poder executivo de uma nação, os atores subnacionais governamentais são atrelados aos governos estaduais e municipais, podendo abarcar ainda atores subnacionais transnacionais, as organizações transnacionais de prefeitos ou governadores, ou redes transnacionais de governos subnacionais, que influenciam a governança a partir da descentralização de autoridade do poder estatal. Além do nível subnacional, a governança migratória abarca a participação de atores subnacionais não governamentais, relacionados às ONGs locais, bem como atores nacionais não governamentais como federações nacionais de indústria e comércio e ONGs de abrangência nacional. Em matéria migratória, o nível não governamental da governança representa a sociedade civil organizada, com a participação de sindicatos, acadêmicos e associações de migrantes que, em razão de diversos interesses e prioridades, influenciam a criação de políticas e legislação migratória.

Na governança migratória multinível, além do disciplinamento das migrações no âmbito internacional, nacional e subnacional, já observados, destaca-se, ainda, o nível regional. De especial interesse para esta tese, a esfera regional congrega um quadro normativo de arranjos que complementam os auspícios internacionais e nacionais de regulamentação. A governança migratória regional se apresenta como uma alternativa viável de disciplinamento do movimento humano, porque oferece como vantagem o fato de não ser nem tão abrangente quanto às iniciativas globais, nem tão restritas quanto às iniciativas nacionais ou subnacionais.

Por representar um ponto de equilíbrio entre as tentativas de disciplinamento da migração, adequadas a espaços regionais, o nível regional de governança emergiu como uma alternativa promissora para regulamentar a mobilidade humana. No contexto de aceleração da globalização econômica, a ascensão do regionalismo representa a grande limitação normativa que ainda remanesce ao poder soberano de regulamentar os fluxos internacionais de pessoas, ao lado dos preceitos humanitários, em face dos compromissos regionais de abertura recíproca em favor dos cidadãos de países participantes de processos regionais.

Os países que integram regimes regionais de mobilidade têm sua atuação conformada em relação à admissão e permanência de migrantes regionais. Essa tendência não se limita às competências consolidadas do Estado, mas abarca compromissos regionais voltados à introdução de normas de mobilidade com as quais os países membros de blocos regionais se comprometem a adotar, bem como disposições sobre a mobilidade de trabalhadores qualificados, sobre a residência no espaço regional, sobre os direitos de cidadania que podem ser exercidos no âmbito de espaços comuns, e sobre as formas de gestão dos fluxos de nacionais de países terceiros. A pluralidade de temas migratórios tratados no âmbito regional faz emergir o conceito de governança migratória regional, como um nível intermediário de disciplinamento, ao lado dos já estudados níveis interno e internacional.

A governança regional da migração é entendida como a cooperação entre Estados, definidos por sua proximidade geográfica, em aspectos de migração e mobilidade (GEDDES *et al.*, 2019). O nível de governança regional implica novas regras que podem vincular o comportamento de um país ou envolver o desenvolvimento de novas ideias e práticas que podem alterar o comportamento desses sujeitos de direito internacional, em um nível de disciplinamento que se situa entre o nacional e o internacional. Essas variações incluem a forma organizacional e institucional, bem como os quadros de cooperação regional. A governança migratória regional significa que questões nacionais ganham relevância regional ligadas à dinâmica das migrações, impactando relações interestatais. Lançam-se oportunidades de desenvolvimento de uma cooperação mais estreita para facilitar a livre

circulação intrarregional, como meio de aumentar a capacidade de regular o acesso a territórios e formar espaços regionais.

Para alcançar esse escopo, a governança migratória regional pode lançar mão de estratégias juridicamente vinculantes e formalizadas em instituições consolidadas, como as normativas provenientes do direito regional dos blocos econômicos, ou mesmo mecanismos e instrumentos informais e não vinculantes, como fóruns de diálogo e concertação política para discussão de questões que influenciam a dinâmica migratória em determinada região. Em síntese, a governança regional da migração inclui vários atores, como governos nacionais, grupos empresariais, empregadores, sindicatos, organizações internacionais, sociedade civil, pesquisadores e blocos regionais, esses últimos o principal foco da abordagem que se propõe.

Os regimes de migração regional, que envolvem estruturas formais e informais de cooperação, desenvolveram-se por meio da interação entre regionalismo, transregionalismo e instituições globais (LAVENEX, 2016). Os países que já se envolveram em estruturas de integração regional têm maior probabilidade de considerar abordagens comuns para a regulamentação da migração, engajando-se primeiro na regulamentação da migração interna e depois na coordenação de políticas de migração externa. As iniciativas regionais evoluíram no período pós-Segunda Guerra, abordando questões atreladas à migração e apresentando forte fragmentação e diversidade. Nesse sentido, a governança regional é altamente diversificada em forma, refletindo um novo nivelamento de política internacional, com poder e autoridade distribuídos em complexidades multidimensionais da governança internacional.

Em relação às formas de governança migratória regional, Schneiderheinze *et al.* (2018, p. 3) pontuam três formatos: atividades relacionadas à migração em organizações regionais, por exemplo, na UE, MERCOSUL, CEDEAO; processos consultivos regionais, como plataformas de diálogo informais e geralmente facilitados pela OIM; e processos de cooperação inter-regional também constituindo iniciativas de diálogo informal, envolvendo mais de uma região. Embora as organizações regionais formais possam estabelecer normas e padrões para a livre circulação de pessoas e para a migração laboral e, algumas vezes, sobre os direitos dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente, os processos consultivos regionais e os processos transregionais se concentram em questões de segurança e irregularidade migratória. Em relação à matéria efetivamente tratada, a governança migratória no âmbito regional captura a fragmentação da ordem jurídica internacional, manifestando-se em abordagens voltadas para a dimensão econômica do processo, focada em facilitar a mobilidade; em abordagens baseadas em direitos, com foco nos direitos dos migrantes; ou em abordagens baseadas na segurança, enfatizando os imperativos do controle de migração.

Em síntese, tais arranjos disciplinam as questões migratórias nos setores de direitos humanos e proteção de refugiados, de mobilidade e direitos trabalhistas, e de controle migratório. A tese, por sua vez, foca na governança migratória sob a dimensão das organizações regionais, com discussão voltada para a mobilidade e os direitos dos imigrantes extrarregionais e dos cidadãos do bloco em matéria de circulação e residência, pois se entende que através desta abordagem é possível uma reflexão mais consistente e aprofundada acerca dos limites e das contribuições do direito comunitário e do direito da integração regional na construção dos espaços regionais, especialmente no âmbito da UE e do MERCOSUL. As peculiaridades da governança migratória nesses blocos serão abordadas em capítulos próprios, com vistas a demonstrar seus efeitos para a regulamentação jurídica do tema em espaços integrados, já que, não obstante a influência significativa dos Estados na regulamentação da mobilidade humana, instâncias internacionais e regionais também têm oferecido contribuições sensíveis à gestão migratória, ensejando esforço de adaptação e conformação normativa de preceitos nacionais a padrões reconhecidos globalmente e regionalmente.

Além das iniciativas formalizadas nas organizações regionais em referência, que são juridicamente vinculantes à luz do direito comunitário e do direito da integração regional, a governança migratória regional também pode abarcar instrumentos menos formalizados, não vinculantes e mais pautados no diálogo regional. No caso da UE, cita-se o exemplo das interações entre a UE e a CEDEAO para a cooperação em matéria de migração, em que apesar do diálogo regular entre as duas organizações a nível institucional, não se verifica um acordo formal, já que a maior parte da interação entre as duas instituições se baseou na cooperação transregional (BISONG, 2019). Essa colaboração se dá através de plataformas de diálogo e intercâmbio de informações para promover o compartilhamento de ideias sobre as melhores práticas na gestão da migração entre os Estados-membros, que podem contribuir para o processo de elaboração de políticas migratórias regionais.

Da mesma forma, têm-se os processos consultivos regionais, entendidos como fóruns restritos de compartilhamento de informações e discussão para Estados com interesse em promover a coordenação em matéria de migração (OIM, 2019, p. 172), consistindo em estratégias de compartilhamento de informações regionais contínuas, através de diálogos dedicados a discutir questões específicas de migração de forma cooperativa entre Estados de uma região. Esses processos podem ser oficialmente associados a instituições regionais formais, ou podem ser informais e não vinculativos, contribuindo para a governança do tema.

No contexto sul-americano, destaca-se o processo consultivo regional em matéria migratória lançado nos anos 2000, em que foram fomentadas reuniões anuais entre ministros

das Relações Exteriores abrangendo todos os doze países sul-americanos que até então constituíam a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Seus principais resultados foram a adoção, em 2010, da Declaração de Princípios e Diretrizes de Migração e do Plano Sul-Americano para o Desenvolvimento Humano dos Migrantes, abordando questões como o respeito aos direitos dos migrantes, mobilidade humana, cidadania, retorno e reintegração.

Enfatizando o impacto positivo da migração e dos processos de integração regional, os trabalhos da UNASUL poderiam inspirar o desenvolvimento de políticas nacionais de migração, alinhado ao Acordo de Residência do MERCOSUL, na medida em que enfoca os direitos humanos dos migrantes, independentemente de seu status, e destaca a contribuição dos migrantes para os países de destino (LAVENEX *et al.*, 2016, p. 9). Porém, a instância sofreu um esvaziamento significativo nos anos recentes, com a saída da Colômbia, em 2018, do Equador, em março de 2019, e da Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, em abril do mesmo ano, bem como do Uruguai, em 2020, aliado ao surgimento de outros fóruns subregionais, como o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), com foco econômico e de pressão política, sem mecanismos expressos voltados para a migração.

Em comparação ao nível internacional e nacional, a governança migratória regional oferece vantagens normativas para a regulamentação da mobilidade humana. Diante da inexistência de um modelo normativo global único, os arranjos regionais representam sistemas jurídicos que permitem a formação de espaços regionais de livre mobilidade no interior de blocos econômicos, bem como a facilitação de acesso a territórios e a direitos de mobilidade em relação às migrações intrarregionais, enquanto busca harmonizar o tratamento das migrações inter-regionais. Outrossim, os sistemas de integração representam um grau de amplitude e alcance maior do que a gestão migratória nacional, uma vez que é destinado a vigorar em determinado espaço regional, e portanto, demanda o diálogo e a convergência de interesses em torno das necessidades e desafios comuns de determinada região.

Além disso, a governança analisada considera as peculiaridades de cada região, adequando as recomendações e diretrizes reconhecidas internacionalmente à realidade social, econômica e jurídica de cada arranjo, por vezes, avançando no grau de vinculatividade dos princípios de proteção do estrangeiro, ao positivar tais padrões nos ordenamentos jurídicos regionais e comunitários. Os esquemas de governança migratória regional, sobretudo quando institucionalizados em organizações, oferecem maior segurança jurídica ao migrante, que não estará resguardado apenas por uma legislação interna, unilateralmente alterável pelo Estado, mas, sim, por todo um sistema de direito regional vinculante, que conta com instituições capazes de produzir, aplicar e verificar o cumprimento das normativas relativas à migração. A

governança regional funciona como instrumento de uniformização do direito material aplicável aos fluxos migratórios regionais ou, ao menos, de harmonização das normas colisionais destinadas a regulamentar a condição jurídica do estrangeiro em espaços regionais.

Paralelamente, o nível de disciplinamento regional implica em maior cooperação entre nações para enfrentar problemáticas conexas aos deslocamentos humanos, como a irregularidade migratória, o combate às organizações criminosas, a gestão integrada de fronteiras regionais e o combate ao tráfico de pessoas, fomentando a cooperação judiciária e policial em torno do espaço comum. Fundamentalmente, a governança migratória regional pode contribuir para o aprofundamento dos projetos de integração existentes em uma agenda normativa que transcenda os temas clássicos da integração econômica, baseados na liberalização e remoção dos gravames aduaneiros e alfandegários. Nesse sentido, a governança em tela permite aos arranjos regionais o avanço em temas relativos à dimensão social do bloco, ao regulamentar direitos e obrigações em matéria laboral, previdenciária e de mobilidade dos migrantes, utilizando-se de estruturas normativas e institucionais consolidadas pelo direito da integração regional e pelo direito comunitário, ou utilizando instrumentos não vinculantes e mais flexíveis, como fóruns de diálogo regional e declarações de princípios.

Como aponta Lavenex (2019b, p. 1.290) a riqueza de iniciativas regionais é um trunfo para as aspirações atuais de uma governança de migração internacional mais humana e equitativa. Uma maior coordenação intrarregional reduziria o risco de lacunas, conflitos normativos e falta de implementação resultantes do estado de fragmentação do sistema internacional. A consolidação institucional mais forte também facilitaria a contribuição das regiões em instituições e processos globais. Com maior integração de modelos intrarregionais, no entanto, é preciso dar mais atenção à coordenação inter-regional e à coordenação vertical dessas regiões em um sistema cada vez mais multinível de governança de migração.

Outrossim, Schneiderheinze *et al.* (2018, p. 5) reconhecem as contribuições da governança regional para o fenômeno migratório, já que o cenário regional é caracterizado por custos mais baixos, melhores informações para os migrantes e menos obstáculos à integração nos países receptores. Não é por acaso que surgiram zonas econômicas regionais em todo o mundo, já que quando essas zonas são comparadas aos acordos globais apresentam potencial para ser politicamente menos sensíveis e atenuar as diferenças entre os vizinhos. Como as normativas internacionais, os acordos regionais de migração também podem contribuir para a concorrência complementar, seguindo a tendência que apoiou a liberalização do comércio mundial nas últimas décadas, além de garantir o acesso ao mercado de trabalho

para migrantes regionais por vias juridicamente formalizadas em acordos, fomentando estruturas institucionais para uma governança que reforce a migração segura e ordenada.

No que tange às eventuais desvantagens do nível regional, em comparação com os demais níveis, destaca-se o isolacionismo das regiões, caso não interajam com os demais arranjos existentes, em um esforço de complementaridade que o tema exige. Isso porque o nível de disciplinamento internacional oferece um fórum global de discussão das questões migratórias, colocando em contato os diferentes acordos regionais, bilaterais e birregionais existentes, além de servir de fonte de inspiração e de moldura normativa para os próprios sistemas regionais. No entanto, apresenta maior dificuldade para obtenção de convergência, diante da pluralidade de atores envolvidos e da tentativa de adotar princípios globalmente aceitos, com desafio de levar em consideração os diferentes graus de desenvolvimento e de interesses subjacentes à esfera migratória. Portanto, os sistemas regionais de disciplinamento são instados a disciplinarem a migração, mas sem negligenciar o esforço de governança global e as contribuições fornecidas pelo nível internacional.

Destaca-se, ainda, como desafio para a governança migratória regional, o eventual protecionismo em relação ao tratamento jurídico conferido aos cidadãos dos blocos nos deslocamentos intrarregionais se comparado ao acesso a direitos reservados aos nacionais de países terceiros. A dinâmica de disciplinamento dos fluxos migratórios em sistemas regionais pode gerar uma dualidade de tratamento jurídico do estrangeiro que, por vezes, resulta em obstáculos adicionais relativos ao acesso a espaços regionais, com direitos de entrada, permanência e circulação enrijecidos nos espaços comuns, em comparação aos cidadãos provenientes dos países da região. Menciona-se, finalmente, a potencial redução de ação dos membros, isoladamente considerados, em relação ao bloco regional como um todo, o que ocorre, sobretudo, em processos de integração já institucionalizados, em que as condutas dos Estados-membros, ainda que conservem certos direitos de soberania territorial, são parcialmente conformadas pelos compromissos regionais por eles adotados.

Considerando que sistemas regionais impõem padrões normativos que conformam a ação dos Estados, e que os entes estatais são tradicionalmente considerados os principais atores na regulamentação do fluxo de estrangeiros em seus territórios, os blocos regionais são desafiados a adotarem normativas regionais que harmonizem o tratamento migratório, mas sem retirar as competências de ação dos Estados-membros. Afinal, se os esquemas de livre circulação já integram os sistemas jurídicos de direito regional, os interesses estatais ainda definem, em larga medida, as políticas externas de controle de migração, cuja cooperação se dá por acordos informais de governança e por processos consultivos regionais, que tendem a

ser fortemente influenciados pelos interesses dos principais países de imigração na região ou fora dela. Enquanto os esquemas regionais sublinham a disposição de cooperar na migração, a análise destaca as preocupações com a soberania como um limite para uma integração mais profunda, sobretudo no cenário de ascensão de nacionalismos e de populismos anti-imigração.

Em todo caso, pelo exposto, é possível observar que a governança migratória regional integra a governança multinível do tema, representando um nível de disciplinamento essencial para a governança global, em geral, e para a consolidação de espaços regionais de mobilidade, em particular. Para Botto (2017, p. 94), a governança regional tem potencial para contribuir com a consolidação de espaços regionais na medida em que articula redes transnacionais em atores sociais, o que até então reduzia sua participação às agendas e processos nacionais.

Além disso, a governança migratória regional coordena posição comum em fóruns internacionais por parte de governos nacionais, bem como funciona como instrumento para difusão de políticas públicas, por meio da troca de informações e experiências bem-sucedidas e ações coordenadas entre países do bloco. Dessa forma, as contribuições da governança migratória para a consolidação de espaços integrados se revelam nas limitações às competências de controle dos Estados, que devem observar não apenas o nível global de disciplinamento, mas, também, os compromissos regionais assumidos no bojo de projetos integracionistas. Em consequência, desmobilizam-se fronteiras internas, facilitando interações entre os participantes, conferindo direitos de cidadania aos imigrantes intrarregionais que podem passar a ser considerados cidadãos do bloco, gozando de tratamento jurídico privilegiado no espaço comum, se comparados aos nacionais de países terceiros em geral.

Em relação aos fluxos extracomunitários, a governança migratória fomenta o diálogo regional em um esforço de conformação normativa no bloco, que implica na harmonização de direitos de mobilidade para nacionais de países terceiros, o que pode levar a uma política migratória, senão uniforme, pelo menos harmonizada no âmbito regional. Ademais, a governança migratória regional leva ao diálogo entre os múltiplos atores e os múltiplos níveis envolvidos no disciplinamento do tema, o que pode culminar em instrumentos de *soft Law*, com orientações, diretivas ou recomendações em matéria migratória, que influenciam a legislação interna e as políticas públicas nacionais e regionais, ou mesmo instrumentos vinculantes, destinados a normatizar os direitos e obrigações dos imigrantes, cuja condição jurídica é tutelada no espaço integrado através de acordos regionais.

Com a evolução dos blocos econômicos, a migração intrarregional passou a estar associada à lógica geral da livre circulação de pessoas em sentido amplo, isto é, uma decorrência do mercado comum que resulta em um estatuto jurídico disciplinado no âmbito

regional. Este estatuto jurídico, por sua vez, implica na redução de barreiras à mobilidade e de entraves à circulação e à residência no espaço regional, além de tender à redução das diferenças entre os direitos dos cidadãos do bloco e o tratamento conferido aos nacionais dos países membros. Por outro lado, a governança migratória passou a estar atrelada, mais diretamente, ao regime migratório extracomunitário ou extrarregional, relacionada à condição jurídica dos nacionais de países terceiros que pretendam acessar o espaço regional, sofrendo forte influência dos Estados envolvidos. A dinâmica de regulamentação justifica a distinção entre livre circulação de pessoas e migração extracomunitária, mais notória em alguns blocos, como na UE, que já consolidou a cidadania comunitária como elemento de distinção dos direitos de mobilidade no espaço comum; e mais sutil em outros blocos, como no MERCOSUL, que ainda se utiliza da terminologia migrante para designar os deslocamentos intrarregionais, enquanto ainda tenta consolidar a cidadania regional.

Em resumo, pode-se observar que o desenvolvimento de políticas de imigração é um corolário da formação do Estado, cujo vínculo normativo está tradicionalmente associado à soberania territorial. Com a complexidade dos fluxos e a dispersão normativa para níveis subnacionais, supranacionais e internacionais, o disciplinamento das migrações internacionais passou a ser permeado por valores de direitos humanos, especialmente sentidos em organizações internacionais, bem como a partir da abertura econômica e da globalização, que consagrou valores liberais nas políticas de imigração.

Através do gradual desmantelamento das fronteiras econômicas, o nível regional emerge como importante dimensão de regulamentação do movimento humano, que tem nos blocos regionais a principal expressão desse fenômeno. Passou-se a demandar um esforço de adaptação e conformação normativa de leis e políticas migratórias nacionais a padrões reconhecidos globalmente e regionalmente A partir de uma abertura voluntária dos Estados-Membros à flexibilização do controle soberano sobre os fluxos intrarregionais, a governança migratória regional reproduziu a distinção de tratamento entre o disciplinamento das migrações extracomunitárias, ainda influenciadas por aspectos soberanos, e os fluxos internos, codificados em regimes regionais de livre circulação, que colocam padrões normativos a serem seguidos pelos Estados em prol da formação dos espaços regionais.

3.3 Livre circulação de pessoas: fundamentos jurídicos, efeitos e limites normativos nos espaços comuns

Após analisar os fundamentos da governança migratória regional, a presente seção se debruça sobre os fundamentos jurídicos da livre circulação de pessoas nos processos de integração e sobre as contribuições da liberdade de movimento para a consolidação de espaços regionais. A noção de livre circulação de pessoas, ora abordada, relaciona-se à aplicação do direito de circulação no bojo de processos de integração, e não ao conceito mais amplo de liberdade de circulação no âmbito global, frequentemente associado ao direito de migrar. Da mesma forma, o conceito abordado, nesta seção, não se restringe ao âmbito doméstico, em que a livre circulação geralmente está associada à liberdade de ir e vir no território circunscrito pelas fronteiras nacionais. Na verdade, a presente seção se destina a refletir sobre a materialização da mobilidade humana nos espaços regionais. Isto é, discutir a livre circulação de pessoas enquanto uma das liberdades necessárias à consolidação de mercados comuns no contexto de processos de integração regional.

A liberdade em tela corresponde a uma especificação da governança migratória no contexto dos blocos econômicos. Ao implicar a remoção ou flexibilização de barreiras intrarregionais para facilitar o exercício dos direitos de mobilidade, a referida liberdade desempenha papel fundamental na consolidação de espaços regionais, garantindo um estatuto jurídico privilegiado para seus beneficiários e limitando as competências nacionais de controle sobre o fluxo de estrangeiros que circulam no espaço integrado.

No entanto, apesar de se observar a flexibilização dos controles fronteiriços e migratórios em esquemas regionais de livre circulação que superaram a mera liberalização tarifária e aduaneira, os sistemas jurídicos regionais ainda toleram certas restrições excepcionais à circulação de pessoas, a fim de que a liberdade analisada não gere um efeito de desintegração contra o próprio projeto regional. Buscando-se garantir atuação dos Estados-membros em contextos de crise, as prerrogativas regionais são fundadas em sistemas de diferenciação em relação aos sujeitos em mobilidade. Consequentemente, a livre circulação não enseja um modelo único, nem abarca necessariamente todas as pessoas, tampouco representa uma liberdade absolutamente ilimitada. Antes, varia significativamente em grau e extensão no que tange aos direitos conferidos aos destinatários, bem como no nível de admissibilidade das restrições estatais, conforme estrutura jurídica de cada bloco.

Como observado, a intensificação da globalização econômica gerou pressões pela liberalização das interações transfronteiriças que repercutiram no bojo dos processos de integração econômica, a partir da remoção ou redução de barreiras à circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, em prol dos objetivos traçados nos respectivos blocos. Ao lado da evolução do direito internacional dos direitos humanos, a globalização econômica e a

consagração dos valores liberais da economia, consubstanciadas na proliferação de arranjos regionais, representaram o grande limite normativo das tradicionais competências nacionais de controle sobre o fluxo de estrangeiros, sobretudo em relação à entrada e circulação em espaços econômicos comuns em um mundo de aparente consenso em torno da globalização e da multilateralização do comércio, a partir da década de 1990.

A primeira tendência foi configurada na sedimentação dos direitos humanos como garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações e omissões que interferem em suas liberdades fundamentais. A partir de direitos tutelados em tratados internacionais, no direito internacional consuetudinário, nos princípios gerais do direito e em outras fontes do direito internacional, foram mantidas obrigações gerais reconhecidas internacionalmente em matéria migratória, como os princípios de proteção de refugiados e migrantes, a não devolução e não discriminação, bem como o respeito efetivo à proteção dos direitos dos migrantes, independentemente de seu status migratório, através do compromisso de eliminar formas de discriminação, racismo, xenofobia e intolerância contra os migrantes.

O complexo normativo de proteção universal coloca certos limites de ação aos Estados no trato das migrações, principalmente em relação ao direito de entrada e acesso ao território, cuja dinâmica de regulamentação deve atender aos princípios reconhecidos pela comunidade internacional. Emerge um amplo espectro de proteção quando o imigrante acessa o território, envolvendo desde a proibição de tratamento degradante, até a garantia do devido processo legal e da reunião familiar, buscando o respeito aos seus direitos fundamentais.

A segunda grande tendência que impactou o disciplinamento normativo da circulação internacional de pessoas é representada pelos compromissos econômicos mais recentes relacionados ao contexto da globalização. Compromissos jurídicos motivados economicamente implicaram em transformações nas competências soberanas estatais de regulamentação do acesso, saída, permanência e circulação em um território (LAVENEX, 2018). A transformação da soberania do Estado, acelerada pela globalização, levou à introdução do conceito de internacionalização das políticas de migração e a influência de instituições nacionais, regionais e internacionais na formulação de normas sobre a circulação de pessoas (BRUMAT, 2019, p. 13). Os Estados concordaram em relaxar parcialmente suas prerrogativas de controle da mobilidade por razões econômicas, sobretudo no âmbito de processos de integração, a partir de etapas sucessivas de liberalização dos fatores de produção, regulamentadas por acordos jurídicos de livre circulação.

Como consequência, tornou-se cada vez mais frequente a participação em espaços regionais de mobilidade, em que os direitos de circulação são favorecidos para determinadas

pessoas em prol dos objetivos do bloco. Vários são os exemplos de estruturas regionais que, direta ou indiretamente, aplicam normas sobre a circulação de pessoas, tais como: a UE, enquanto pioneira na generalização dos direitos de mobilidade para os cidadãos regionais; em grau muito limitado, o NAFTA; e as estruturas de integração econômica regional na África e América Latina, como CEDEAO e MERCOSUL. Compromissos limitados de admissão facilitada também foram consagrados em tratados comerciais relacionados ao comércio de serviços, a exemplo do já referido GATS, de 1995 (OIM, 2010, p. 19).

Nas organizações regionais mencionadas são desenvolvidos acordos relativos à circulação de pessoas, cujo fundamento jurídico repousa no sistema normativo regional vigente em cada bloco econômico. Ao constituir novos direitos e territorialidades, os arranjos regionais criam novos espaços, que não são nem tão restritos quanto os territórios nacionais, nem tão abrangentes e utópicos como um espaço global de livre mobilidade. Tais blocos regionais criam espaços regionais ou espaços comuns de livre mobilidade que funcionam como a base de jurisdição dos acordos relativos à liberdade de circulação de pessoas, em que os beneficiários se deslocam e se estabelecem sem maiores entraves burocráticos.

Por incrementarem as interações transfronteiriças, os acordos de livre mobilidade contribuem na consolidação do projeto de integração, sobretudo naquelas experiências que optaram pelo mercado comum, caracterizada como uma união aduaneira que aboliu barreiras não-tarifárias ao comércio, assim como restrições ao movimento de fatores produtivos, para promover a integração dos mercados de trabalho e capital. Assim, o mercado comum materializa os auspícios da liberalização seletiva da globalização econômica no âmbito regional: removem-se ou reduzem-se as barreiras físicas e jurídicas à circulação de pessoas para determinados sujeitos em mobilidade e sob determinadas condições de normalidade, enquanto enrijecem-se, seletivamente, os direitos de mobilidade para os fluxos externos, sob base de aplicação definida por um espaço comum de integração.

Nesse contexto de aceleração da globalização econômica e proliferação de experiências de regionalismos, emerge a importância normativa dos acordos regionais de livre circulação de pessoas, como um sistema de disciplinamento especializado de governança da mobilidade humana no nível regional. A globalização levou a maior facilidade de viagem e a redes de comunicação mais avançadas, oferecendo novas oportunidades que tornam a migração e a mobilidade uma opção a ser considerada pelas pessoas em seus deslocamentos.

A liberalização da circulação de pessoas, porquanto difícil de alcançar na escala global, torna-se um caminho mais viável no nível regional, já que a liberalização das interações transfronteiriças globais avançou na facilitação do movimento de capitais e bens, mas não na

mesma intensidade em matéria de mobilidade humana. Os processos de integração regional promoveram o movimento de pessoas, em vários graus e sob diferentes modelos, razão pela qual podem representar uma moldura normativa apropriada para o avanço da mobilidade internacional ordenada e segura, complementando disposições globais e nacionais.

Considerando o sistema jurídico regional que ampara os acordos de livre circulação de pessoas, através do direito comunitário ou do direito da integração regional, os arranjos de livre mobilidade constituíram fóruns de diálogo criados para debater as questões de migração e mobilidade, bem como para discutir o potencial dos esquemas integrativos na difusão de boas práticas em matéria de movimento humano. Assim, os blocos se tornaram o espaço por excelência em que a livre circulação é exercida e tutelada.

Enquanto a liberalização do comércio global teve um impacto apenas tangencial no movimento de pessoas, a exemplo das negociações comerciais na OMC, através do Modo 4 do GATS, que se refere ao movimento temporário de categorias de pessoas na condição de prestadores de serviços comerciais, como visitantes de negócios, fornecedores de serviços contratuais e cessionários intra-corporativos, como funcionários estrangeiros de empresas transacionais estabelecidas no país anfitrião, os arranjos regionais lançaram perspectivas normativas mais abrangentes e juridicamente vinculantes em relação ao tema, à luz do direito regional. Com menos países envolvidos em cada acordo regional, houve melhores possibilidades de cooperação na seara da migração e mobilidade, incluindo temas relativos à cidadania regional, ao direito de residência no espaço comum, ao acesso a mercados de trabalho intrarregionais, e ao acesso a sistemas de bem-estar social dos demais membros.

Ademais, quando as tendências de mobilidade humana envolvem movimentos intrarregionais e estadias de curta duração, os processos de integração regional se tornam ainda mais relevantes para o disciplinamento do tema. A mobilidade humana se especializa em um sistema de regulamentação associada à livre circulação de pessoas, com deslocamentos populacionais não mais se relacionando à imigração no sentido tradicional que o termo carrega, associada ao controle dos direitos de mobilidade de estrangeiros. Em vez de uma perspectiva de controle migratório, fundada na contenção da mobilidade, a integração regional trouxe perspectivas de um movimento humano fundado na liberdade de circulação em espaços regionais, com vantagens normativas não alcançadas no nível global e nacional.

Muito embora o próprio regionalismo esteja passando por um momento de inflexão devido ao crescimento do nacionalismo, com efeitos de desintegração em blocos tradicionais, a exemplo da UE a partir do BREXIT, e à desconfiança dos governos nacionais em relação aos arranjos regionais como fóruns adequados para regulamentar os direitos de mobilidade de

estrangeiros regionais e extrarregionais, o fato é que as organizações de integração forneceram, e continuam a fornecer, um contributo jurídico essencial ao tema, uma vez que serviram de fonte normativa para os acordos de livre circulação de pessoas. Graças aos sistemas regionais que construíram os espaços de livre mobilidade, os blocos ainda continuam a desempenhar papel significativo na regulamentação da mobilidade humana.

O sucesso relativo das estruturas regionais no tratamento da mobilidade, sobretudo no período da era de ouro da livre circulação de pessoas no cenário regional (BARBULESCU, 2017, p. 16), nas décadas de 1990 e na primeira década dos anos 2000, não é surpreendente, principalmente se comparado ao nível internacional de disciplinamento. Embora a governança migratória tenha se estruturado como uma questão global, com potencial considerável de crescimento e desenvolvimento econômico e social para países de origem e destino, é no nível regional que há um progresso normativo comparativamente maior, sobretudo na relação mobilidade, comércio e desenvolvimento (OIM, 2010, p. 112), apesar de correntes contrárias que insistem em deslocar o disciplinamento do tema para o âmbito estritamente nacional.

Os relativos avanços normativos ocorreram graças ao número limitado de países envolvidos nos processos regionais, que oferecem melhores possibilidades para encontrar um terreno comum para a cooperação, inclusive para disciplinar as complexas dinâmicas de migração extracomunitária. Além disso, os fluxos que ocorrem nas regiões, com as pessoas se deslocando para estadias curtas e viagens intrarregionais, ressaltam a importância de acordos de integração regional e estruturas jurídicas desburocratizadas para a facilitação desses fluxos.

Os arranjos regionais, por conseguinte, ofereceram oportunidades normativas para disciplinamento da circulação de pessoas, seja a países desenvolvidos, seja a países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Para os países em desenvolvimento, a integração regional permite aos membros garantir coletivamente o acesso a mercados maiores, atrair investimentos estrangeiros diretos e estabelecer mecanismos de cooperação em temas não convencionais que transcendem a agenda puramente econômica no contexto de um regionalismo atento às demandas sociais e que se permite avançar em etapas mais profundas da integração. Esses mecanismos e iniciativas, por sua vez, garantem políticas regionais compartilhadas, bem como cooperação regulatória em acordos fundados na facilitação recíproca de direitos de circulação de pessoas no espaço regional. Para os países desenvolvidos, os acordos regionais destinam-se a promover objetivos de política externa, incluindo o desenvolvimento, e estimular a liberalização competitiva entre países, a fim de acessar mercados de bens e serviços, proteger a propriedade intelectual e as regras de

investimento, bem como utilizar a livre circulação de pessoas como estratégia para suprir demandas relativas ao déficit demográfico e à alocação competitiva de mercados de trabalho.

Por conseguinte, a liberdade em análise se tornou um dos aspectos fundamentais, e mais visíveis, nos processos de integração regional, afetando diretamente a vida das pessoas que residem ou circulam em espaços integrados (BRUMAT, 2019, p. 11). Quando a liberdade de circulação transcende as facilidades meramente econômicas e laborais, as prerrogativas de livre trânsito passam a justificar e conformar os direitos de uma cidadania regional (MOURA, 2014) para os nacionais dos países dos blocos que adotam esse conceito, tornando-se um pilar de sustentação social do projeto integracionista, uma vez que representa a dimensão da integração regional que é sentida mais diretamente no quotidiano das pessoas.

Acerca da dimensão social da livre circulação de pessoas e de sua contribuição para a formação de espaços comuns, Benton e Petrovic (2013, p. 15), tratando especificamente da UE, sugerem que, enquanto a imigração extracomunitária é amplamente impulsionada por diferenciais de oportunidades, a livre circulação oferece ao cidadão regional a chance de se mudar por motivo de educação, trabalho, aposentadoria, estilo de vida, formação de família, ou simplesmente de viajar com mais facilidade em um cenário de fronteiras internas desmobilizadas. Esses aspectos exemplificam algumas das muitas consequências de uma política regional de livre circulação de pessoas, permitindo examinar como as barreiras à mobilidade podem ser reduzidas, propiciando mercados de trabalho mais eficientes, aumento do intercâmbio cultural e oportunidade de os cidadãos ampliarem, reciprocamente, seus horizontes pessoais, profissionais e acadêmicos.

Considerando os efeitos dos sistemas regionais de integração para a livre circulação de pessoas, percebe-se que esses arranjos forneceram um quadro normativo vinculante para a regulamentação do direito de circulação e residência nos espaços regionais, bem como uma estrutura regional que facilita o diálogo em fóruns comunitários e a coordenação da posição externa dos membros da região, de modo que os esquemas de livre mobilidade proliferaram significativamente no mundo contemporâneo. Como aponta Acosta (2016, p. 6), estima-se que cerca de 120 países façam parte de acordos que facilitem a livre circulação de pelo menos determinadas categorias de migrantes em nível regional.

Como exemplos dessas experiências, citam-se os modelos que interessam à pesquisa, quais sejam, a UE e o MERCOSUL. A UE é geralmente vista como pioneira em termos de integração regional e normas de livre circulação (SCHNEIDERHEINZE *et al*, 2018), sendo frequentemente apontada como o exemplo mais bem sucedido de governança regional da mobilidade humana (BRUMAT, 2019, p. 14). Ao conferir o direito de livre circulação e

residência como um direito da cidadania da UE, ao instrumentalizar a liberdade de circulação em um acordo de abolição de controle nas fronteiras internas, e ao adotar uma política comum de vistos, coordenando os procedimentos de controle nas fronteiras externas no âmbito do Espaço Schengen, o bloco, de fato, avançou juridicamente na temática da livre circulação.

Também o MERCOSUL apresentou avanços na matéria, apesar de ser visto como uma união aduaneira imperfeita. O bloco desburocratizou os deslocamentos internos, harmonizou os documentos de viagens aceitos para o trânsito intrarregional, promoveu o controle integrado de fronteiras internas, e facilitou os direitos de residência para os cidadãos regionais, enquanto busca consolidar o Estatuto da Cidadania mercosulina, que reconhece a necessidade de implementar uma efetiva política de livre circulação de pessoas na região. Em resumo, em matéria de mobilidade humana, as organizações regionais formais estabelecem normas e padrões para a liberdade de movimento e a migração laboral, consolidando os esquemas de livre circulação de pessoas, e, eventualmente, ainda disciplinam, de forma complementar, o nível internacional, com normativas relativas aos direitos dos refugiados, dos deslocados internamente e dos movimentos inter-regionais.

Do ponto de vista normativo, os fundamentos jurídicos da livre circulação de pessoas, em processos integracionistas, assentam-se em acordos regionais de livre mobilidade que são originariamente previstos no direito comunitário ou no direito da integração regional, ou são posteriormente incorporados nos ordenamentos jurídicos comunitários e regionais através de protocolos específicos e acordos complementares. As normativas relativas à liberdade de circulação, eventualmente presentes no direito regional originário de cada bloco, podem ser especificadas através do direito derivado das experiências regionais, por meio de diretivas, regulamentos, comunicações, decisões, pareceres ou quaisquer outras espécies normativas previstas pelos sistemas jurídicos regionais, com função de detalhar as condições e os limites de exercício dos direitos de mobilidade genericamente positivados.

Ainda, as normativas relativas à liberdade de circulação podem ser interpretadas, esclarecidas e controladas através das atividades dos respectivos tribunais regionais competentes para a análise do tema, ou podem ser invocadas perante os tribunais nacionais em caso de violações ou inobservância das prerrogativas regionais, a depender da estrutura jurídica adotada pela experiência de regionalismo estudada. Isto é, o sistema comunitário, regido pela supranacionalidade normativa, ou o sistema intergovernamental, regido pelo direito da integração regional, cujas características foram analisadas no capítulo inaugural.

Para exemplificar a questão, volta-se, mais uma vez, aos dois sistemas analisados nesta tese. A UE, através dos princípios do direito comunitário, permite que os indivíduos possam

invocar prerrogativas concedidas pelo direito da UE perante os tribunais nacionais, ao passo que garante a prevalência do quadro jurídico europeu diante de disposições internas inconsistentes, graças aos princípios da primazia e do efeito direto do direito europeu. As instâncias supranacionais, a exemplo da Comissão Europeia e do TJUE, garantem a supervisão comunitária do bloco, respectivamente, através de suas funções de superintendente e intérprete supremo do direito da UE, facilitando o acesso efetivo aos direitos dos indivíduos que exercem suas prerrogativas de livre circulação no bloco e tutelando o acesso aos direitos de livre circulação (ACOSTA, 2017, p. 159), o que, em tese, reforça a supranacionalidade normativa em matéria de livre circulação de pessoas no modelo europeu.

Essa peculiaridade normativa contrapõe-se a outras experiências regionais, como no caso do MERCOSUL, que desafia novos tipos de mecanismos de conformidade e implementação em contextos intergovernamentais regidos pelo direito da integração regional. Como alternativas, surgem mecanismos relativos ao incentivo à harmonização legislativa em matéria migratória, a utilização de instrumentos de *soft Law* que fomentem princípios e orientações de conduta em matéria de mobilidade humana, o incentivo ao diálogo intergovernamental nos fóruns regionais apropriados, aproveitando-se da estrutura institucional regional já existente, o incentivo a comitês regionais não vinculativos com enfoque na prevenção, no compartilhamento de conhecimentos e na difusão de boas práticas para superar eventuais deficiências comuns na implementação da liberdade de circulação de pessoas, e a participação de tribunais nacionais atentos aos princípios que as normativas regionais visam promover, dando prioridade à interpretação das liberdades regionais previstas nos acordos de integração no confronto com lei nacional mais restritiva, ou mesmo conferindo preferência à norma que oferece a proteção mais ampla ao sujeito em mobilidade.

Diante do apego à soberania territorial em um modelo que se afasta da supranacionalidade normativa europeia, por não consagrar os princípios da primazia, do efeito direto e da aplicabilidade imediata, o sistema jurídico do MERCOSUL precisa buscar alternativas para garantir a implementação efetiva das normas regionais na matéria da livre circulação, ante a ausência de um modelo jurídico regional mais incisivo e diretamente aplicável em matéria de mobilidade. No bloco mercosulino, como assinala Acosta (2017), a interpretação das normativas relativas ao tema, como o Acordo de Residência do bloco, ocorreu por meio de um diálogo de funcionários de governos no nível regional, em fóruns específicos. Por essa razão, na estrutura intergovernamental, os esquemas de livre circulação exigem um primeiro esforço de produção normativa na esfera regional, seguido de um esforço de incorporação legislativa por parte dos Estados Partes, e de um esforço de efetiva aplicação

das regras regionais relativas à livre circulação, contando com a participação conjunta de governos, tribunais domésticos, instâncias e cortes regionais, sociedade civil organizada como um todo e de cada cidadão beneficiário, que precisa ter conhecimento de suas prerrogativas para assim exercitá-las no espaço regional.

Em relação ao conteúdo jurídico da livre circulação de pessoas, a referida liberdade, no contexto regional, pode comportar um sentido mais restrito ou um sentido mais amplo. Em sentido estrito, a liberdade de circulação de pessoas está associada ao direito de circular sem que sejam impostas medidas restritivas contra o beneficiário. Está associada à possibilidade de atravessar fronteiras regionais sem que sejam impostas barreiras injustificadas. Sob essa perspectiva, a livre circulação implica abertura de fronteiras, com possibilidade de cidadãos transitarem sem barreiras no âmbito regional.

Em um sentido mais amplo, porém, a mencionada liberdade não significa apenas atravessar fronteiras com facilidade, mas, antes, fornecer condições materiais e formais para que os beneficiários, de fato, exercitem esse direito como um corolário social da integração. Sob esse aporte, é entendida como a prerrogativa de se movimentar, seja para exercer atividades econômicas ou não, bem como a prerrogativa de se disponibilizar e se fixar no espaço regional, sem que sejam impostas restrições injustificadas, sendo um conceito fundamental nos processos de integração (IOM, 2021, p. 80). Abrange direitos de circulação e residência no espaço integrado, com a consequente vedação de tratamento discriminatório, podendo acessar os sistemas nacionais de trabalho, estudo, saúde e previdência no bloco.

Em consequência, uma política regional de livre circulação de pessoas, iniciada com motivações estritamente econômicas, vinculadas à circulação de trabalhadores, pode passar a implicar normativas conexas, que garantem ao indivíduo a possibilidade de circular e de se estabelecer no espaço regional para fins de turismo, lazer, estudo, trabalho ou mesmo constituição de família. Dessa perspectiva, desencadeia-se uma série de adequações jurídicas necessárias para viabilizar as liberdades regionais, com efeitos imediatos relacionados à abolição ou redução de controles nas fronteiras internas, a harmonização de documentos de viagem, a gestão integrada de fronteiras exteriores, e a facilitação dos requisitos para o direito de residência. Da mesma forma, abarca efeitos mediatos, relativos ao reconhecimento mútuo de qualificações acadêmicas e profissionais, harmonização dos critérios de validação de diplomas, portabilidade de direitos previdenciários, incentivo à cooperação judiciária e policial, dentre outros ajustes necessários à criação do espaço comum.

Diante da amplitude de efeitos diretos e indiretos que a livre circulação de pessoas enseja no espaço regional, afetando diversas as áreas do Direto, a tese, como já mencionado,

foca nas implicações mais diretas da liberdade de movimento para o espaço regional. Isto é, nos direitos de circulação e residência no espaço comum, refletindo sobre suas contribuições normativas para o processo integracionista como um todo, e em como essas prerrogativas podem ser harmonizadas com os direitos de mobilidade dos migrantes extracomunitários na consolidação do espaço comum, em um cenário de inflexão e desconfiança do regionalismo.

Os direitos e deveres regulamentados em sistemas jurídicos regionais de livre circulação levam em consideração as diferentes realidades políticas, prioridades e requisitos nacionais de entrada, residência e trabalho de cada bloco, formando um quadro normativo de facilitação da mobilidade no âmbito regional em conformidade com o direito internacional. Os direitos de soberania dos Estados, no sentido de determinar sua política nacional de migração e sua prerrogativa de governar a mobilidade humana dentro de sua jurisdição, passam a ser disciplinados, também, na esfera regional, não obstante ainda sejam conservadas possibilidades de atuação estatal em matéria de circulação de pessoas no espaço regional.

Para Chetail (2014, p. 53), a fim de regular o fluxo de estrangeiros, os Estados desenvolveram políticas díspares relativas às condições para entrada legal, através de políticas de vistos ou outras autorizações de viagem; através de estratégias de gestão da mobilidade humana, incluindo tecnologia de controle de fronteiras; sanções contra transportadoras que permitem a entrada irregular de pessoas; e políticas de detenção e retorno de migrantes irregulares confrontadas com políticas de regularização migratória. Quando os entes estatais participam de blocos regionais, mormente nas experiências de mercado comum, essas prerrogativas de gestão da mobilidade humana passam a ser discutidas na esfera regional, em prol da consolidação de um espaço integrado fulcrado nos princípios do respectivo ordenamento jurídico regional, em geral, e nos acordos de livre circulação, em particular.

A liberalização do movimento, por sua vez, pode ser um elemento primário ou secundário em um determinado acordo regional. Os principais temas a serem disciplinados nesses tipos de acordo se relacionam à entrada, circulação, residência e emprego e, em alguns casos, políticas acessórias. As disposições sobre a facilitação da entrada são mais comuns e abrangem esquemas de isenção de vistos, vistos de entradas múltiplas, procedimentos de vistos acelerados e elegibilidade garantida para determinados vistos de entrada. A facilitação da residência e do emprego é menos frequente e menos abrangente, pois essa área é recorrentemente sujeita à legislação nacional (OIM, 2010), com normativas que podem incluir a simplificação ou eliminação dos requisitos de residência e de permissão de trabalho. Como mencionado, nem sempre as disposições sobre a circulação de pessoas estão incluídas no tratado original de constituição do bloco e podem ser encontradas em acordos adjacentes ou

em protocolos separados, cujos estágios de ratificação e implementação entre os membros variam significativamente, sobretudo se o bloco for regido pelo direito da integração regional.

Como sintetiza Brumat (2019, p. 12), as políticas regionais para a mobilidade das pessoas são compostas por legislação internacional, bilateral e multilateral que regula os fluxos migratórios. Essa legislação pode ser adotada através de um acordo entre dois ou mais Estados em uma região específica, como a Noruega, a Islândia, a Suíça e o Listenstaine que, apesar de não integrarem a UE, optaram por cooperar no âmbito do Espaço Schengen com abolição de fronteiras internas para a livre circulação de pessoas; ou pode ser adotada por instituições no interior de uma organização regional, como os blocos de integração focados nesta seção. Os fundamentos jurídicos da livre circulação de pessoas em blocos regionais se valem de uma estrutura jurídica e institucional própria, incluindo instrumentos e ações operacionais realizadas por instâncias regionais que buscam executar o que é estabelecido no direito comunitário e da integração. A dimensão regional é dada pela adoção de uma política comum por Estados em uma região específica, cujos instrumentos operacionais incluem subáreas relativas a medidas para entrada e saída de pessoas; medidas que regulam a residência no território; e medidas que afetam as atividades de trabalho na região específica.

Para os fins dessa seção, a circulação de pessoas em processos de integração regional pode assumir formas que se agrupam em abordagens distintas (OIM, 2010, p. 20). A primeira abordagem reconhece o direito à total mobilidade das pessoas, sendo amplamente reconhecido como um direito de cidadania regional e passando por uma efetiva supervisão comunitária, a cargo das instituições supranacionais do respectivo bloco, conforme adotado na UE. A segunda abordagem, tradicionalmente vigente nos modelos com um grau menos significativo de transferência de atribuições soberanas, como NAFTA, baseia-se amplamente nas disposições do Modo 4 do GATS. Os acordos que seguem essa abordagem podem não abranger toda a gama de mobilidade dos fornecedores de serviços, mas concedem direitos de mobilidade e acesso ao mercado de trabalho a determinadas categorias de pessoas. Por sua vez, a terceira abordagem facilita a entrada e a permanência temporária de certas categorias de pessoas, principalmente as que se envolvem em atividades de comércio e investimento, mas não concede acesso ao mercado para essas pessoas, como a Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC).

No caso do MERCOSUL, cumpre esclarecer que, embora as normas relativas à circulação de pessoas tenham nascido sob o enfoque laboral e tenham se baseado na estrutura do GATS, com a evolução do bloco, essas disposições foram além da perspectiva do movimento humano enquanto aspecto econômico. Incluíram mais categorias de prestadores

de serviços e acesso facilitado a disposições de livre circulação e direitos dos trabalhadores migrantes, adotando uma estrutura mais forte de direitos humanos (LAVENEX, 2019b, p. 1.282), que a distanciou do modelo GATS e a aproximou da amplitude do modelo europeu, principalmente com o projeto de consolidação da cidadania mercosulina, a partir de 2010. Como esclarece Brumat (2020), nas últimas duas décadas, a América do Sul criou um regime regional de mobilidade humana que é considerado o mais desenvolvido após o da UE, sendo caracterizado por abordagens progressivas que incluem passagens facilitadas de fronteiras, direitos sociais e econômicos iguais, condições facilitadas de trabalho para os migrantes, não criminalização da irregularidade e enunciação do direito de migrar.

Os processos de integração regional também diferem nas categorias de movimento de pessoas por eles beneficiadas. Os direitos de mobilidade podem incluir a mobilidade de cidadãos em geral, como ocorre na UE e como se pretende adotar no MERCOSUL; a mobilidade de mão de obra em geral ou para grupos específicos, por exemplo, trabalhadores altamente qualificados; a mobilidade de prestadores de serviços, importando-se o modelo do GATS, como no caso do NAFTA e das fases iniciais do MERCOSUL; procedimentos simplificados para movimentos relacionados a investimentos e admissão facilitada de categorias específicas, como família, assalariados, visitantes de negócios, pesquisadores e turistas. Em suma, não existe um modelo jurídico único, perfeito e acabado de livre circulação de pessoas que deve ser necessariamente seguido pelos arranjos regionais. Antes, as disposições normativas vão se adequando em grau de extensão e de permissibilidade, bem como em grau de abrangência dos indivíduos cobertos pelos programas de liberalização do movimento humano, conforme as necessidades dos países envolvidos no projeto de integração e conforme as demandas regionais do espaço comum, que a livre circulação ajuda a constituir.

Em relação à contribuição da liberdade de circulação de pessoas para a consolidação dos espaços regionais, é importante ter em consideração que a liberdade em comento se configura como uma prerrogativa fundamental do mercado comum. Sob esse viés, a integração regional acaba por promover uma reestruturação das relações envolvendo soberania territorial, espaço nacional e mobilidade humana. Isso porque as regiões geográficas, em nível de organização, representam uma solução para a governança da mobilidade humana ao transpor para a esfera regional as competências clássicas nacionais associadas ao controle do fluxo de estrangeiros. A integração regional é usada para identificar padrões de cooperação estatal em matéria de mobilidade humana, ensejando compromissos recíprocos de facilitação dos fluxos intrarregionais de pessoas e da desburocratização de controles fronteiriços e migratórios em face das demandas do mercado comum. Como

resposta, as organizações regionais criam espaços integrados para discutir tópicos migratórios, com a intenção de gerenciar tais fluxos. Esses espaços estão entre o nível global e nacional, constituindo-se como espaços comuns de mobilidade (GULZAU; MAU; ZAUN, 2016), que tem na livre circulação de pessoas o motor do processo de integração regional.

Acerca da reorganização do espaço, desencadeada pelos processos de integração, Hakyemez (2014, p. 4) destaca que as organizações regionais promoveram uma nova conformação espacial, 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. A proliferação desses blocos, no ápice da globalização econômica, reconfigurou o território nacional, ao alterar competências tradicionalmente associadas à soberania estatal, a exemplo do controle migratório e fronteiriço, manifestando a necessidade de adoção de regras comuns entre os Estados-membros para modelos regionais de mobilidade.

Em particular, a liberdade de circulação de pessoas, no contexto da governança migratória regional, revela potencial significativo para contribuir com a consolidação de espaços comuns em arranjos regionais. A uma, porque promove a abolição ou redução do controle de fronteiras internas, com a promoção da gestão integrada de fronteiras externas. A duas, porque incentiva a cooperação jurídica e policial entre os membros envolvidos no processo integracionista. A três, porque fomenta o diálogo regional para alcançar denominador comum na governança da mobilidade humana, através do incremento da troca de informações entre os Estados-membros, difundindo boas práticas em matéria de gestão fronteiriça e migratória. A quatro, porque promove um quadro normativo específico destinado a regulamentar os direitos de circulação e residência no âmbito intrarregional, facilitando os direitos de mobilidade dos cidadãos do bloco e harmonizando os direitos de circulação e residência dos nacionais de países terceiros. O fato é que a livre circulação de pessoas desempenhou papel chave na estabilização da dimensão social do projeto integracionista. Em última instância, é um conceito que contribui para consolidar os próprios espaços comuns.

Como salientam Laureano e Rento (2013, p. 146), a efetiva consolidação de espaços integrados demanda o enfrentamento de desafios relativos à circulação de pessoas. Os desafios abarcam ajustes normativos para generalizar esse direito aos cidadãos, com desdobramentos que demandam maior cooperação técnica e operacional nas fronteiras, o incremento do nível de confiança e solidariedade entre os Estados, e a adoção de normativas harmonizadas na área de mobilidade de pessoas intra-bloco. Por essa razão, a criação de espaços regionais de mobilidade, tanto em experiências intergovernamentais, quanto em arranjos comunitários, está na dependência da consolidação da livre circulação de pessoas.

No que concerne aos impactos da mencionada liberdade para a consolidação de espaços comuns, destacam-se seus efeitos imediatos sobre as fronteiras regionais. As fronteiras são tradicionalmente entendidas como os limites internacionais de separação entre os países, dividindo territórios soberanos. No entanto, no contexto de globalização econômica e de multiplicação de experiências regionais, esses limites geográficos passam por complexos processos de abertura e fechamento seletivos no interior de espaços regionais, que tendem a impactar a condição jurídica daqueles que circulam pelos espaços fronteiriços, os quais passam a favorecer certos movimentos e dificultar outros, a depender dos interesses que os blocos visam promover e do status jurídico que acompanha a pessoas em mobilidade. Para Stojanovic (2017), a rejeição da percepção clássica das fronteiras estatais, como meras linhas de demarcação geograficamente definidas, envolve uma percepção com base em uma combinação de diferentes regimes de fronteiras, com coordenações institucionais ditadas por diferentes tipos de fluxos, por exemplo, de bens, capitais, informação e pessoas.

O efeito da fronteira passa a envolver complexos processos de recrudescimento fronteiriço ou de abertura seletiva para favorecer finanças e serviços internacionais ou intercâmbio cultural. A partir de então, tem-se um novo formato espacial na compreensão da fronteira, que resulta em espaços transversais aos limites fronteiriços tradicionalmente concebidos, sujeitos a processos de cooperação e integração especialmente sentidos em arranjos regionais, diante da pressão pela abertura de fronteiras internas e da pressão pela gestão eficiente, segura e integrada de fronteiras externas, tornando-se um dos grandes temas do regionalismo atual (SOUZA, 2018, p. 256).

Da flexibilização normativa de controles fronteiriços, que os blocos regionais promovem em seu interior, resulta uma ressignificação parcial no conceito de soberania territorial em relação à gestão de fronteiras, que passam a ser interesse de todo o bloco e a sofrer influências de normativas regionais. A redefinição normativa da soberania territorial significa que as competências de controle dos Estados em matéria de gestão fronteiriça são partilhadas com outras instâncias, levando à criação de novos atores e lógicas de controle fronteiriço, para além do Estado. Essa redefinição fomenta processos constantes de inclusão e exclusão nas fronteiras que operam em uma dinâmica normativa particular: abrindo-se para as pessoas beneficiárias do direito de livre circulação, como nacionais de países do bloco e migrantes residentes, e se enrijecendo, seletivamente, para os fluxos extracomunitários.

A liberdade de circulação, por sua vez, contribui para a formação do espaço comum porque demanda a facilitação dos controles no trânsito pelas fronteiras internas, conduzindo a uma progressiva desmobilização dos entraves burocráticos intrarregionais em prol dos

beneficiários dessa prerrogativa regional. A facilitação dos controles atinentes às fronteiras internas conduz à facilitação do trânsito de pessoas autorizadas a circular pelo espaço integrado, incentivando as interações, circunscrevendo o espaço de livre circulação, e promovendo maior integração jurídica para disciplinar a passagem fronteiriça no bloco.

Paralelamente, também as fronteiras externas aos modelos regionais sofrem influências normativas causadas pela consolidação da livre circulação de pessoas. A necessidade de maior coordenação dos controles das fronteiras externas e dos fluxos extrarregionais acarreta a produção de normativas voltadas a garantir procedimentos integrados, eficazes, seguros e coordenados no controle das bordas exteriores do bloco e das pessoas que por elas transitam, posto que as fronteiras externas configuram não apenas os limites dos Estados em si mesmos, mas, também, a porta de entrada em todo o espaço regional. Em síntese, a livre circulação de pessoas acaba se tornando a bússola que direciona a forma como as fronteiras operam em blocos regionais, ou seja, os sentidos de abertura e fechamento, e em favor de quem as bordas geográficas devem ser endurecidas ou afrouxadas.

Os arranjos de integração geraram uma reorganização do espaço regional, ao estabelecer áreas de livre circulação e conceder direitos e privilégios de mobilidade nos espaços comuns a certos grupos, notadamente, os cidadãos do bloco. Por um lado, os beneficiários da livre circulação gozam de direitos de entrada, saída e permanência facilitados no espaço regional. Através de regras e acordos setoriais de alcance regional, dispõem-se acerca da dispensa de visto, da desburocratização dos controles fronteiriços ou mesmo da abolição desses controles nas fronteiras internas aos blocos. Por outro lado, os nacionais de países terceiros têm seus direitos de mobilidade tensionados nas fronteiras externas, podendo-se sujeitar a controles pormenorizados, catalogação biométrica, obtenção de autorização de viagem ou de visto para ingresso no espaço comum, dentre outras prerrogativas regionais de controle cujas disposições são complementadas por meio de uma política migratória integrada.

Não obstante as reduções ou mesmo abolições de controle de fronteiras, isso não significa que a competência soberana territorial desapareceu, tampouco que as próprias fronteiras perderam suas funções clássicas de controle. Pelo contrário. Por razões de segurança, defesa contra ameaças externas, proteção laboral, defesa da ordem pública, proteção da saúde pública, ou diante da pressão de fluxos extracomunitários, os Estados recobram competências normativas de controle. Inclusive, em blocos regionais onde as fronteiras internas já estavam desburocratizadas pela integração. Os entes estatais são autorizados, pelo próprio sistema regional, a reintroduzirem controles internos, como ocorreu na UE durante a crise migratória em 2015 (CARRERA *et al,* 2019), o que se repetiu durante a

pandemia de COVID-19 em 2020 (SZYMANSKA, 2020), quando se reforçaram controles também no MERCOSUL.

Portanto, em muitos casos, as fronteiras regionais não são simplesmente desmobilizadas, mas reposicionadas, isto é, deslocadas para limites exteriores, para reforçar os controles sobre aqueles que não se beneficiam da estrutura regional de livre circulação ou mesmo para enrijecer prerrogativas em relação àqueles que já se beneficiavam da liberdade de movimento, sob justificativa de uma ameaça à ordem pública, segurança interna ou saúde pública. Para Dias (2019, p. 62), "o mundo globalizado contemporâneo, contraditoriamente, caracteriza-se não apenas por maior circularidade de mercadorias, informações e pessoas, mas, sobretudo, por uma multiplicação de fronteiras". Como resultado, tem-se o crescimento de cercas, patrulhamento e políticas migratórias restritivas que, cada vez mais, têm gerenciado suas fronteiras, inclusive com a emergência de muros físicos. Neste ponto, a mesma livre circulação que auxilia a integração regional no contexto do espaço comum com o aprofundamento da abertura das fronteiras internas para a livre circulação de pessoas, pode, ao mesmo tempo, fechar as fronteiras externas, fomentando um sistema regional que é livre e democrático para os cidadãos do bloco, que deixam de ser imigrantes a partir da abertura das fronteiras internas, mas que, paradoxalmente, é rígido e oneroso para o resto do mundo, leia-se, para os imigrantes extracomunitários (COSTA; VIEIRA, 2019b, p. 138).

Ademais, registra-se que a liberdade de circulação de pessoas demanda o disciplinamento da dimensão transfronteiriça da mobilidade territorial, impulsionando os países participantes de projetos regionais a cooperarem nas áreas conexas à mobilidade, o que pode acelerar a integração jurídica necessária à consolidação do espaço comum. O esforço de cooperação jurídica, técnica e operacional entre os membros implica na adoção de padrões normativos regionais para os temas que comumente são tratados pelo direito interno, já que a livre circulação engloba as diversas áreas do Direito, ao demandar o incremento da cooperação jurídica no âmbito civil, penal, laboral, previdenciário, processual e policial.

O esforço de adoção de padrões comuns para a mobilidade contribui para a aproximação jurídica dos países em torno dos objetivos de constituição de um projeto de integração regional, em geral, e de um espaço regional de livre mobilidade, em particular. Afinal, como esclarece Jaeger Júnior (1999, p. 3), a livre circulação é intrinsecamente uma questão de grande complexidade, porque além de abranger a livre mobilidade de trabalhadores e a supressão de obstáculos oriundos da nacionalidade, compreende, também, a criação de mecanismos que garantam a igualdade de direitos e condições de trabalho ao nacional de cada Estado-membro no país onde exerçam suas atividades, sujeitando-os tão

somente às regras oponíveis aos cidadãos locais, sendo reconhecido ainda, o direito de permanência nesse país quando findo o trabalho.

A livre circulação de pessoas contribui para o espaço comum na medida em que, a partir dela, busca-se diminuir barreiras burocráticas e jurídicas que dificultam o movimento de pessoas no espaço regional. Para tanto, exige-se um esforço de cooperação operacional direta em questões que envolvem o cotidiano da passagem fronteiriça, como o compartilhamento de informações sobre os fluxos migratórios, a adoção de procedimentos compatíveis, simultâneos e harmonizados em postos de fronteiras e a formação integrada de guardas fronteiriças. Da mesma forma, enseja-se o incremento da cooperação policial para lidar com as problemáticas conexas à livre mobilidade. Afinal, em um espaço regional de fronteiras internas desmobilizadas, não apenas as pessoas podem circulam mais facilmente, mas, também, armas, drogas, veículos roubados, ou mesmo traficantes de pessoas, sendo necessário incrementar a cooperação policial para monitoramento regional do espaço comum.

Principalmente, a liberdade ora estudada enseja um esforço regional para superar as barreiras jurídicas invisíveis que podem obstar os deslocamentos humanos, como assinala Silva Neto (2019, p. 307). Nesse sentido, a livre circulação incide efeitos sobre o espaço comum na medida em que remove barreiras burocráticas relativas às medidas protetivas do mercado de trabalho interno de cada país, em prol de um mercado de trabalho comum. As medidas restritivas, por sua vez, transcendem a mera remoção das exigências de vistos de residência e autorizações para trabalho no espaço integrado, que são temas diretamente conexos à livre circulação de pessoas.

Para além dessas facilitações, também envolve a integração jurídica de questões técnicas, como a adoção de critérios comuns para a revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros de graduação e pós-graduação, a fim de facilitar a livre circulação de estudantes; a abolição de discriminação em razão da nacionalidade no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho, reconhecendo o direito de responder a ofertas de emprego efetivamente feitas, de se deslocar livremente no território dos Estados-Membros, de residir em quaisquer deles para aí exercer uma atividade laboral e de neles permanecer depois de ter exercido uma atividade laboral; a portabilidade dos direitos previdenciários e a integração dos cadastros de informações previdenciárias, buscando garantir uma rede mínima de proteção social, e a cooperação em matéria judiciária para temas com potencial extraterritorial no espaço integrado.

No que tange à superação das barreiras para garantir a livre circulação, Vidal (2010, p. 386), referindo-se ao espaço europeu, sintetiza a necessidade de superação de barreiras

jurídico-públicas, relativas aos direitos aduaneiros, autorizações de residência, de trabalho e de circulação, bem como garantir a superação das barreiras jurídico-privadas, relativas à lei aplicável no espaço regional, designadamente em relação a fatos jurídicos multiconectados, por meio da aproximação, senão 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. Portanto, a livre circulação produz efeitos sobre a integração regional na medida em que contribui para a consolidação do espaço regional ao apresentar potencial para remover certas barreiras jurídicas no espaço comum que dificultam ou impedem as interações transfronteiriças típicas do mercado comum.

Ainda, a livre circulação de pessoas contribui para a consolidação de espaços comuns porque estimula o diálogo regional em fóruns apropriados à discussão da temática da mobilidade humana. Diante da necessidade que os Estados-membros apresentam de favorecer reciprocamente em favor dos nacionais dos países do bloco os direitos de mobilidade, as normativas relativas à condição jurídica do estrangeiro passam a ser discutidas na esfera regional, e não mais apenas no âmbito nacional, posto que são estabelecidas prerrogativas recíprocas para os cidadãos do bloco com vistas a favorecer os movimentos intrarregionais.

Paralelamente, a liberdade de circulação de pessoas pode acentuar uma dimensão social da integração, que afeta a identidade regional, sem excluir as identidades nacionais. A integração autêntica deve ser construída sobre bases econômicas, políticas, culturais e jurídicas sólidas, assim como deve ser capaz de estruturar, progressivamente, conceitos, regras e mecanismos que permitam a harmonização das identidades nacionais (MOURA, 2014, p. 262), já que a própria ideia de livre circulação de pessoas sedimenta a base da cidadania regional, nos arranjos que por ela optaram. Através das facilidades de movimento pelo espaço regional, permite-se o acesso dos cidadãos ao mercado de trabalho, ao sistema de educação, de saúde e ao gozo de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas em condições mais favorecidas do que as concedidas aos estrangeiros extracomunitários.

Embora as reivindicações baseadas em identidade de unidades nacionais levem a um cenário assimétrico em matéria de mobilidade humana, representando uma questão sensível à soberania e à identidade cultural dos Estados (CAPONIO; CORREA, 2018), os sistemas de regulação da migração e mobilidade emergem, no plano regional, como medidas de integração executadas em outros níveis de governo. Portanto, a livre circulação de pessoas, quando adequadamente disciplinada, pode contribuir para reforçar a legitimidade dos blocos, haja vista que representa a dimensão social da integração regional que permite a convivência

intercultural dos povos, ao autorizar o destinatário do processo a viajar, residir, trabalhar, estudar e fazer negócios em condições mais facilitadas no âmbito do espaço comum.

Para ilustrar as experiências que consolidaram espaços regionais a partir da ideia de circulação de pessoas, recorre-se à UE, contraposta ao MERCOSUL. No direito europeu, observam-se normativas que implementaram a liberdade de circulação de pessoas e constituíram o ELSJ. No modelo europeu, a consolidação do ELSJ é regida pelo art. 3º, n. 2, do TUE, que expressamente reconhece que a União proporciona aos seus cidadãos um espaço sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade. Da mesma forma, o título V do TFUE traz os domínios de atuação do ELSJ, entre os arts. 67 a 89, disciplinando as áreas de atuação prioritárias para consolidação do espaço comum europeu, a saber: políticas relativas aos controles nas fronteiras, ao asilo e à imigração; cooperação judiciária civil; cooperação judiciária em matéria penal, e cooperação policial (PARLAMENTO EUROPEU, 2020).

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 (MOURA, 2015), com iniciativas normativas tendentes a disciplinar essa liberdade na região. Dentre as iniciativas regionais, destacam-se normativas relativas à facilitação dos direitos de residência para os nacionais dos países do bloco; a livre circulação entre o país de nacionalidade e de residência; a adoção de área de controle integrado de fronteiras; a harmonização de documentos de viagem para deslocamentos intrarregionais; a facilitação de acesso ao mercado laboral; e a cooperação em matéria de revalidação de diplomas e qualificação profissionais; revelando a preocupação de formar um espaço integrado também no MERCOSUL.

No entanto, apesar de todos os efeitos que a livre circulação de pessoas opera sobre o espaço comum, a prerrogativa de circulação não é absolutamente ilimitada ou incondicionada nas experiências de integração regional que optaram pelo mercado comum. Pelo contrário, pode encontrar limites normativos regionais e nacionais que vêm à tona em situações específicas que exijam uma atuação mais incisiva dos Estados-membros e das instâncias regionais, sobretudo em contextos de crise. Em outras palavras, tem sido difícil encontrar um consenso global em torno do tema, principalmente no contexto de ascensão dos nacionalismos, com acordos regionais variando em relação aos tipos de barreiras jurídicas que são aliviadas ou removidas em prol da livre circulação de pessoas, bem como em relação aos contextos em que essas barreiras devem ser erigidas ou derrubadas.

As exceções normativas à mobilidade humana são toleradas pelos sistemas jurídicos regionais, que tendem a se reabrir à atuação dos Estados-membros em situações de ameaça à ordem pública, segurança interna e saúde pública, ou qualquer outro fator de instabilidade regional ou nacional que demande maior restrição ao movimento de pessoas. Dentre as possíveis restrições normativas, que podem afetar a livre circulação de pessoas em espaços regionais, destacam-se, a título exemplificativo: restrições de acesso ao mercado de trabalho em geral ou dentro de setores específicos; restrições temporárias de acesso ao sistema de seguridade social; barreiras indiretas relativas à dupla tributação e ao reconhecimento de qualificações profissionais e acadêmicas; barreiras sanitárias em situações de pandemia; acirramento de controles de fronteiras por razões de segurança pública, ameaça terrorista ou pressão migratória desproporcional nas fronteiras externas; e realização de grandes eventos de proporções regionais, potencialmente capazes de perturbar a ordem pública interna.

As limitações normativas à mobilidade humana em espaços regionais constituem um dos grandes desafios à circulação de pessoas em blocos de integração, na medida em que restringem a liberdade de movimento como prerrogativa do direito regional. A liberdade em tela, apesar de ser reconhecida como um valor do mercado comum e da cidadania regional, pode sofrer limitações. Fatores associados a instabilidades políticas, pressão migratória nas fronteiras, sobrecarga do modelo de bem-estar social, ou mesmo ameaças à saúde pública, acirram as competências nacionais de controle, expondo a dinâmica de disciplinamento da livre circulação no espaço integrado. Diante de um problema específico de ordem pública, segurança interna ou saúde pública, materializado em ameaças reais ou imaginárias, criadas propositadamente através de uma narrativa de endurecimento do controle da mobilidade humana, o ente estatal retoma a dianteira das medidas de contenção. A atuação dos arranjos regionais é desafiada pelos impactos dessas medidas restritivas sobre a livre circulação, enquanto um dos valores da integração regional, colocando a necessidade de equilibrar as limitações nacionais e os impactos da restrição no espaço regional.

Os limites à circulação de pessoas são reforçados no quadro normativo do direito comunitário e do direito da integração regional, quando os blocos e seus Estados-membros se deparam com ameaças potenciais ou concretas. Os limites podem se justificar diante de eventual perturbação da ordem pública, quando da realização de uma grande conferência internacional ou evento esportivo de grande proporção. Assim como, diante de uma instabilidade na garantia da segurança interna, diante de um afluxo maciço de pessoas em direção a determinada região. Ainda, em face dos processos de alargamento do bloco, em que

o ingresso de novos membros levanta o temor de sobrecarga dos mercados laborais internos com a presença de novos cidadãos (RASPOTINIK, 2012).

De forma ainda mais visível, as restrições à circulação de pessoas são observadas diante de respostas governamentais em contextos de ameaça à saúde pública, como na pandemia causada pelo novo coronavírus em 2020. Nesses casos, as exceções à mobilidade são toleradas pelos blocos, reafirmando competências nacionais de controle do fluxo de pessoas, no intuito de conter os deslocamentos humanos. As restrições configuram respostas dos governos nacionais e das instituições regionais aos desafios impostos pela pandemia no ápice registrado, pressionando os direitos de mobilidade, tanto na UE, que reintroduziu controles nas fronteiras internas do Espaço Schengen e proibiu viagens de forma generalizada (CARRERA; LUK, 2020), quanto no MERCOSUL, em que os países da região inseriram proibições gerais de restrições à entrada de estrangeiros e o fechamento de fronteiras nacionais (RIGGIROZZI, 2020, p. 7), em uma retomada do protagonismo normativo estatal nos arranjos regionais em matéria de mobilidade, com interesse nacional sobreponde-se ao regional. Sobre o tema, Debuysere (2020) fala em uma espécie de "coronacionalismo" que veio à tona com a pandemia, consubstanciada em uma tendência de reforço das competências normativas nacionais, sobretudo no cenário europeu, cuja crise sanitária não necessariamente provocou uma nova onda de coronacionalismo nos membros em relação à solidariedade externa e interna, mas reforçou uma tendência que já estava lá.

Na dinâmica dual da mobilidade humana, facilitada para alguns e enrijecida para outros, os limites relacionados à circulação de pessoas repercutem, também, no âmbito regional, com restrições relacionadas à regularidade dos fluxos, às necessidades internas e aos cenários de normalidade. Os blocos são desafiados por abordagens que põe em xeque a utopia de um mundo de livre mobilidade, colocando em risco o prestígio da livre circulação em espaços regionais (BARBULESCU, 2017), cuja pungência de um mundo sem fronteiras marcou os anos 1990 e início dos anos 2000, mas que, na prática, nunca se consolidou totalmente, já que os Estados participaram de regimes globais de mobilidade impondo barreiras à emigração e à imigração de alguns indivíduos e facilitando o movimento de outros (SCHILLER; SALAZAR, 2012, p. 10). Ainda com mais razão, porque a tendência de regionalismo, acelerada no final do século XX com a onda de globalização contemporânea, tem sido desafiada por tendências de reavivamento de nacionalismos aliados à fragmentação de blocos, levando ao retorno da abordagem nacional das questões de circulação de pessoas.

Acerca desse processo de aparente retorno às competências soberanas em matéria de mobilidade humana, é importante pontuar que a comunidade internacional, que se erigiu sob

um relativo consenso em torno da liberalização dos fluxos transfronteiriços, com concorrência comercial regulada por regras multilaterais em um mundo unificado e com aprovação da globalização contemporânea, pós-queda do muro de Berlim, em um liberalismo de mercado que reduz protecionismos de toda a sorte, parece ter sido abalada pelas contingências da virada de século. A crise econômica de 2008, a ascensão da China como potência manufatureira, as eleições de representantes nacionais de grandes atores globais que desconfiam do multilateralismo, e da própria globalização, aliada à ascensão do nacionalismo e à crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19, desembocaram em uma arena conflitual de posições que impactaram o disciplinamento da mobilidade humana, diante da ausência de uma visão hegemônica sobre o fenômeno ou mesmo sobre a necessidade de liberalizar os fluxos em escala regional e global.

O cenário global não se mostra unificado, quiçá se em algum momento assim o foi, em torno de uma utopia alimentada nas décadas anteriores acerca da livre circulação, que marcou o contexto de ascensão de mercados comuns em experiências regionais, como na ascensão do mercado único europeu e na proliferação de outros espaços regionais de mobilidade facilitada, como no âmbito mercosulino. Diante de novas vulnerabilidades políticas, econômicas e jurídicas, os blocos regionais são desafiados a repensarem os sistemas normativos relativos à mobilidade humana, para reequilibrarem as pressões de Estados-membros, organizações internacionais, cidadãos e outros blocos regionais, a fim de continuarem relevantes na cena internacional que se apresenta. A crise migratória europeia, os fluxos de venezuelanos na América do Sul, a desestabilização política, as ansiedades demográficas, a deterioração ambiental e, mais recentemente, a pandemia de COVID-19, culminaram, na última década, para o surgimento de novas e crescentes desconfianças referentes à circulação de pessoas.

Em última instância, tem-se desconfiado do próprio cenário de globalização que marcou a ascensão dos projetos integracionistas e os esquemas regionais de livre mobilidade. A integração tem sido pressionada por reações que suspeitam de sua relevância normativa, com ascensão de um populismo anti-globalização com efeito desintegrador. Os efeitos são materializados na retomada do nacionalismo e na ideia de que o Estado seria o ente mais adequado para disciplinar os desafios atuais, principalmente em situações de crise, sejam elas de segurança ou de saúde pública. As repercussões jurídicas são significativas e envolvem a criação de novos muros, físicos e jurídicos, para as esferas de mobilidade, desafiando a livre mobilidade devido ao acirramento de controles de fronteiras internas e externas nos blocos, e culminando no questionamento das funções regulamentadoras dos arranjos regionais.

Fatores relacionados ao alargamento de bloco, como ocorreu na UE com a abertura para os países do leste; à crise econômica, que desconfia da abertura do Estado de bem-estar social para os próprios cidadãos regionais; bem como fatores relacionados à crise migratória, atraíram o protagonismo do controle da mobilidade humana, mais uma vez, para os Estados-membros. A crise sanitária de COVID-19 agudizou ainda mais esse processo, implicando no fechamento de fronteiras e no controle do fluxo de estrangeiros em vários países e regiões.

Gerou-se uma introversão normativa, no sentido de reafirmação das competências soberanas nacionais para gerenciar a mobilidade humana nos espaços integrados, o que tem se mostrado como um dos principais desafios normativos dos blocos de integração. Esses vetores evidenciam a complexidade do tema da mobilidade humana e os desafios jurídicos que ainda precisam ser enfrentados em projetos integracionistas para garantir uma efetiva governança regional.

Por um lado, os desafios demandam pensar em sistemas de disciplinamento que não negligenciem as competências de ação dos Estados-membros, sobretudo quando essas demandas se tornam mais fortes em um cenário de nacionalismo exacerbado. Por outro lado, é fundamental pensar em sistemas de disciplinamento que não permitam que essas respostas nacionais conduzam a uma atuação unilateral e *ad hoc* por parte de cada membro. Isto é, sem uma coordenação adequada no nível regional, sob pena de se gerar efeito contrário às liberdades regionais, o que prejudicaria a evolução do próprio projeto de integração ao reaproximar a ideia de livre circulação de pessoas, cada vez mais, de uma perspectiva de controle migratório, caminhando na contramão da evolução normativa da integração regional em sua dimensão social e cidadã.

Essa conjunção de fatores associados à mobilidade humana conduz à hipótese geral de que a mobilidade humana é disciplinada em espaços regionais de modo a conferir margem para atuação estatal em situações de crise. Parte-se da premissa de que os sistemas regionais, sejam comunitários, sejam intergovernamentais, admitem restrições à circulação de pessoas, reforçando competências de controle. Ou seja, os blocos regionais toleram a atuação estatal em contextos de crise, reiterando a hipótese de que a área de livre circulação de pessoas tem sido possível desde que ainda se conservem certas competências de ação aos membros do bloco. O contexto apresentado revela que as esferas de mobilidade não circulam de forma incondicionada, nem mesmo nos espaços regionais. Ao contrário, encontram limites no direito interno, e também no direito regional, mormente em situações de crise.

Acerca das contradições de disciplinamento da circulação de pessoas em processos de integração, é possível notar que ainda subsistem desafios gerais na aceitação e implementação

de arranjos integrativos. Os desafios estão relacionados à vontade política e ao compromisso de cumprir e avançar nos acordos regionais, superando a percepção de benefícios desiguais para os Estados. Abarcam, ainda, a falta de coerência entre as políticas nacionais e os acordos regionais, e a falta de recursos para implementar sistemas eficazes de gerenciamento da mobilidade, especialmente em blocos de países menos desenvolvidos (OIM, 2010).

Além desses obstáculos gerais, a livre circulação enfrenta desafios específicos relacionados ao movimento de pessoas, sentidos de maneira particular por cada bloco de integração, como será abordado nos capítulos seguintes em relação ao modelo europeu e mercosulino. Adianta-se que, mesmo em modelos consolidados, regidos pelo direito comunitário, como a UE, a livre circulação traz desafios jurídicos específicos que devem ser enfrentados para garantir sua evolução.

Como exemplificam Benton e Petrovic (2013), as autoridades regionais enfrentam dificuldades para planejar mudanças demográficas, enquanto a prerrogativa de livre circulação pode permitir o uso fraudulento dos sistemas públicos, a prática de *dumping* social, e uma mobilidade associada ao uso ineficiente dos serviços essenciais, trazendo impactos que repercutem na infraestrutura dos sistemas de bem-estar social. Em consequência, o espaço comum acaba se fundando em modelos de diferenciação jurídica, interna e externa, reproduzidos em múltiplas escalas, já que se distinguem os direitos de mobilidade entre os cidadãos europeus e extracomunitários, entre os cidadãos extracomunitários, e até entre os próprios europeus. Esses fatores, aliados à ascensão do nacionalismo extremado, agrava os problemas enfrentados pelos cidadãos da UE, na medida em que pressiona a desintegração do bloco, ao desconfiar dos benefícios da livre circulação de pessoas para a integração.

Noutro giro, há casos em que as negociações regionais estão estancadas em termos de mobilidade, como ocorre no MERCOSUL, em que se observa certa estagnação recente no tema diante de uma abordagem mais voltada para o aspecto econômico do projeto regional (BRUMAT; ACOSTA, 2019). No bloco mercosulino, não se verifica, ainda, a livre circulação de pessoas nos moldes europeus, pois não há um direito claro de entrada em outro Estado Parte, nem a plena abolição de fronteiras. Da mesma forma, a cidadania regional, enquanto base jurídica para a livre circulação de pessoas, ainda se mostra como desafio inconcluso, em que as políticas regionais de migração são caracterizadas pela justaposição entre abertura e fechamento, o que causa constantes contradições e dificuldades de implementação das normativas vigentes. Ao que se soma a prevalência da legislação nacional, que se mostra como anteparo para uma integração jurídica mais profunda, a causa da intergovernabilidade.

Desse modo, a integração regional funciona como uma metáfora da dinâmica da mobilidade humana no contexto de inflexão da globalização: libera-se o movimento, mas para algumas pessoas e em determinadas condições, de acordo com os compromissos normativos regionais assumidos, podendo o Estado retomar as competências de controle diante de situações pré-estabelecidas, seja em relação ao fechamento de fronteiras, diante de uma ameaça à saúde pública decorrente de uma pandemia; seja diante da aplicação de restrições excepcionais à circulação de diplomas e títulos de baixa qualidade; seja a partir da reintrodução de fronteiras internas diante de ineficiência na gestão das fronteiras externas de bloco, dentre outros fatores. Em outras, palavras, flexibilizam-se parcialmente os limites territoriais, em prol da redefinição de novos espaços e territorialidades, mas sem deixar de conferir margem normativa aos Estados-membros, que reforçam os limites em contextos específicos, capazes de repercutir nos regimes jurídicos de livre circulação observados.

Diante da pressão de substituir a era da livre circulação por uma era de contenção, em que o ente estatal retoma a dianteira das medidas de disciplinamento da mobilidade, inclusive em processos de integração regional, a atuação dos arranjos regionais é desafiada pelos impactos dessas medidas restritivas na liberdade de circulação de pessoas, enquanto um dos valores do regionalismo, colocando a necessidade de equilibrar as limitações e os impactos dessa restrição na livre circulação de pessoas. Afinal, o foco exclusivo nas respostas nacionais esvazia instâncias regionais em detrimento de uma abordagem conjunta, atenta às recomendações internacionais e aos ordenamentos regionais, em um esforço integrado de superação dos desafios apresentados.

Assim como a migração enseja uma governança multinível entre os níveis de disciplinamento nacional, regional e global, também a livre circulação de pessoas é instada a equilibrar as competências nacionais de controle com as competências regionais e com as recomendações internacionais. Isso porque a liberdade de movimento se mostra, a um só tempo, como um pilar do processo de integração regional, em geral, e do mercado comum, em particular, e como uma prerrogativa do ordenamento regional, que beneficia diretamente os cidadãos do bloco.

Em suma, a livre circulação de pessoas contribui para a consolidação de espaços integrados na medida em que consolida um sistema jurídico regional especificamente aplicável à mobilidade humana em mercados comuns, tanto em experiências regidas pelo direito comunitário, quanto pelo direito da integração regional. Através da consolidação do quadro normativo que garante liberdades consubstanciadas em direitos de mobilidade preferenciais para os destinatários do processo integracionista, os arranjos regionais

consolidam espaços comuns de mobilidade em que vigoram prerrogativas de circulação e residência que fazem desses espaços esquemas relevantes na governança das migrações.

Embora não represente uma liberdade absolutamente ilimitada, na medida em que comporta restrições nacionais em situações específicas, como observado anteriormente, os arranjos regionais que buscam consolidar a livre circulação de pessoas criam um sistema de disciplinamento da mobilidade humana que demanda o equilíbrio entre as competências migratórias nacionais de controle com as normas regionais sobre mobilidade. Por um lado, os Estados continuam soberanos na gestão dos fluxos de estrangeiros em seus territórios e dos direitos e deveres que estes exercem no espaço territorial, ainda mais em um cenário de reafirmação do nacionalismo e de incremento de políticas migratórias restritivas.

Mas, por outro lado, ao participarem de projetos de integração, tais entes estatais se comprometem a seguir um sistema jurídico regional que conforma prerrogativas favorecidas para os cidadãos do bloco, redefinindo um espaço nacional em um espaço regional. Nesse espaço regional, a livre circulação de pessoas gera efeitos imediatos e mediatos sobre a consolidação de espaços comuns, ao colocar desafios relativos à facilitação de direitos de circulação, residência, e de acesso a mercado de trabalho, ao incrementar a cooperação policial e judiciária, e incentivar o diálogo e o compartilhamento de informações em matéria de mobilidade humana, formando um complexo normativo que fundamenta os alicerces dos projetos integracionistas que pretendem transcender a dimensão unicamente comercialista.

A partir do exposto neste capítulo, é possível notar que tanto a governança regional das migrações extracomunitárias, quanto a livre circulação de pessoas, contribuem para a formação de espaços regionais em projetos de integração. A primeira, ao consolidar um sistema de disciplinamento regional da dimensão extraterritorial dos movimentos humanos, gerando um esforço de adoção de critérios harmônicos e integrados para definir a condição jurídica do estrangeiro no âmbito regional, a partir de uma política de migração cujo grau de institucionalização varia a depender da estrutura jurídica do bloco em consideração. A segunda, ao consolidar um tratamento jurídico favorecido para os deslocamentos intrarregionais, a partir da oferta de uma gama de direitos tutelados pelas instâncias regionais e Estados-membros em prol do incremento das interações transfronteiriças, mas sem retirar as possibilidades de atuação dos Estados participantes do projeto regional.

Em consequência, confirma-se a hipótese inicialmente aventada de que o disciplinamento normativo das migrações e da livre circulação de pessoas em processos de integração regional condicionam a formação de espaços comuns, a partir de uma governança migratória regional que demanda o equilíbrio entre as competências migratórias nacionais e as

normas regionais e internacionais sobre mobilidade, com a ressalva de que os Estados-membros ainda continuam relevantes no processo, sobretudo nas restrições à livre mobilidade.

Feitas as considerações a respeito da governança migratória regional e da especialização do conceito de livre circulação de pessoas, o capítulo seguinte se debruça sobre a realidade normativa da integração que consolida um regime dual de direitos, com prerrogativas de circulação e residência favorecidas aos cidadãos do bloco e seletivas para nacionais de países terceiros, buscando refletir como a integração regional tem se assentado na diferenciação dos critérios de migração e mobilidade no espaço integrado, transformando a noção de estrangeiro e de cidadão, cujos conceitos passam a adquirir uma interpretação jurídica de cunho regional.

4 CONDIÇÃO JURÍDICA DO ESTRANGEIRO EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

4.1 Condição jurídica do estrangeiro: conceitos, fundamentos e relações com o Direito Internacional

O presente capítulo aprofunda os impactos normativos da integração regional na redefinição da condição jurídica do estrangeiro. Embora se trate de um tema tradicionalmente atrelado ao DIPr, a proliferação de experiências regionais, com sistemas jurídicos especialmente voltados ao disciplinamento das migrações e da livre circulação de pessoas, tem ensejado uma revisão crítica da Teoria da Integração Econômica e do próprio DIPr, a fim de reinterpretar o tema clássico da condição jurídica do estrangeiro a partir do dado da mobilidade humana aplicada a processos de integração.

Como observado nos capítulos inaugurais, os arranjos regionais impactaram profundamente a forma de disciplinamento normativo da mobilidade humana na sociedade internacional, alterando o tratamento jurídico concedido aos estrangeiros no que tange aos seus direitos de entrada, permanência e circulação em territórios nacionais. A partir dessa perspectiva de análise, é possível notar que o regionalismo redefiniu a ideia de estrangeiro em espaços integrados, ao formar sistemas específicos de governança migratória, cuja dinâmica de regulamentação modifica a situação jurídica daqueles que pretendem circular e residir no espaço comum.

As experiências regionais lançam categorias próprias de análise, como os conceitos de cidadania regional, comunitarização do DIPr e livre circulação de pessoas, que interferem no regime de atribuição e reconhecimento de direitos e deveres a estrangeiros, competências outrora vinculadas substancialmente à esfera nacional. Em consequência, os sujeitos em mobilidade passam a ser agrupados em categorias específicas, em que os estrangeiros regionais tendem a ser tratados como cidadãos do bloco, com privilégios de mobilidade no espaço comum, em contraposição aos cidadãos de países terceiros, tratados como estrangeiros extracomunitários ou extrarregionais.

Os blocos facilitam, internamente, a livre circulação de pessoas, mas sem, necessariamente, garantirem as mesmas prerrogativas em relação aos fluxos migratórios externos, o que acaba por reconfigurar a ideia de estrangeiro e a sua condição jurídica. Em face desse panorama dicotômico, o capítulo em tela discute, inicialmente, a noção jurídica de estrangeiro, destacando suas relações com o direito internacional, para então apontar como os

arranjos regionais têm impactado o tratamento jurídico do estrangeiro pessoa física em espaços regionais, através de um sistema normativo de diferenciação em múltiplos níveis em relação aos cidadãos do bloco e aos nacionais de países terceiros, cuja dualidade de tratamento se torna evidente ao se considerar a tutela dos direitos atrelados à mobilidade humana, em especial, os direitos de circulação e residência.

A situação jurídica do estrangeiro representa um tema marcante para o Direito, em especial, para o Direito Internacional Público e Privado. Como expressão máxima da mobilidade humana, a interação entre os povos conduziu a um fenômeno social caracterizado pela presença física de pessoas em territórios distintos de suas respectivas comunidades de origem, o que desembocou em uma preocupação normativa no sentido de determinar os direitos e deveres que podem ser atribuídos ao indivíduo que se encontra em uma comunidade de destino da qual não é originário ou na qual não se integra completamente.

Dentre as preocupações que envolvem o tratamento do estrangeiro, está a questão de se refletir se esses direitos e deveres serão equiparados ao estatuto dos nacionais da respectiva comunidade de destino, ou se sofrerão distinções normativas entre si, e em que medida essas distinções serão estabelecidas. As nuances envolvendo a condição jurídica do estrangeiro abarcam, ainda, a reflexão sobre quais serão as instâncias mais adequadas para disciplinar o tema, isto é, se instâncias nacionais, regionais ou internacionais, ou se todas elas interagindo conjuntamente na regulamentação da matéria.

Sob o aporte teórico, cumpre definir se a situação jurídica do estrangeiro é regida pelo direito interno de cada Estado ou pelo Direito Internacional, bem como definir em que condições prevalecem o direito do Estado de nacionalidade ou do Estado em que o indivíduo se encontra fisicamente, e ainda, para os que defendem a prevalência do Direito Internacional, cumpre investigar se o tema remonta a uma questão de Direito Internacional Público ou Privado. As questões jurídicas levantadas devem ser levadas em consideração como uma preocupação prévia no tratamento do tema sobre estrangeiros, às quais se somam as questões sociais, históricas, econômicas, culturais e políticas que permeiam o disciplinamento da matéria, revelando uma problemática complexa e multidimensional.

Diante da complexidade do tema e da multiplicidade de abordagens possíveis, a presente seção não pretende esgotar o entendimento do assunto, mas, sim, promover uma reflexão jurídica sobre o tratamento do estrangeiro à luz de uma revisão teórica do DIPr. Isto é, preparar um plano de fundo conceitual que ajude a compreender como o tratamento jurídico do estrangeiro pode evoluir ou regredir no tempo e espaço, a depender das circunstâncias analisadas, abarcando uma pluralidade de concepções, que perpassam desde a visão do

estrangeiro como um inimigo e ameaça à estabilidade de povos, com perspectivas restritivas de limitação e negação de direitos, até concepções mais abrangentes, que enxergam a presença de estrangeiros como uma oportunidade de desenvolvimento econômico e intercâmbio sociocultural.

De acordo com o panorama apresentado, a normatização do tema pode seguir uma perspectiva restritiva de direitos conferidos aos estrangeiros ou acompanhar a busca pela igualdade de direitos reconhecidos a todo ser humano, independente de onde esteja assentado o indivíduo em causa. A evolução do estudo sobre os estrangeiros aponta, inicialmente, para o papel de protagonista desempenhado pelo Estado-nação na regulamentação da matéria; seguida de uma progressiva influência de instâncias e organizações internacionais na regulamenção da questão, em uma perspectiva de universalização de direitos humanos no contexto pós-Segunda Guerra; culminando, mais recentemente, na influência gerada pela proliferação de blocos econômicos, que passaram a redefinir a soberania territorial e os direitos das pessoas que circulam e residem em um novo espaço regional, o que acaba por alterar os paradigmas até então conhecidos acerca das pesquisas sobre estrangeiros.

Antes de tratar especificamente sobre o papel da integração regional na redefinição do tratamento jurídico dos estrangeiros, cumpre refletir sobre algumas noções terminológicas que tradicionalmente envolvem o tema ora analisado. Para Machado (2019, p. 28), o senso comum que se tem do estrangeiro está relacionado a alguém que vem de fora, que não está em seu país e, ainda que possa ser bem-vindo em certas ocasiões, é passível de ser mandado de volta para o país de origem. Isso significa que a definição de estrangeiro é dada pelo “outro”, reforçando a não pertença da pessoa ao lugar a que chega. O estrangeiro, portanto, é identificado por ser um indivíduo que se encontra em um dado grupo social, mas que apresenta certas características que os distinguem desse mesmo grupo.

Fixo dentro de um determinado raio espacial, a sua posição nesse espaço é determinada, largamente, pelo fato de não pertencer imediatamente a ele, de modo que suas qualidades não podem imediatamente originar-se e vir da comunidade em que se encontra (SIMMEL, 2005, p. 265). Dessa definição tradicional resulta que o estrangeiro é o indivíduo que “vem de fora” da estrutura social. Sua posição é de exterioridade ou de estraneidade, para usar o termo correlato à disciplina do DIPr. Do ponto de vista etimológico, que pode ajudar a encontrar a raiz semântica das palavras, o termo "estrangeiro" vem do latim *extraneus* que designa, especificamente, alguém que está fora do grupo (PAIXÃO, 2019, p. 27).

Noutro giro, a marca da mobilidade humana, do deslocamento físico, também integra frequentemente a noção clássica de estrangeiro, que traz significados sociais, econômicos,

culturais e políticos intrínsecos, em que o estrangeiro impacta tanto a sociedade em que chega, quanto por ela é impactada, desde o momento em que atravessa as fronteiras, mesmo que temporariamente. Daí se afirmar que a condição de ser estrangeiro é responsável por construir as formas de pertencer ao novo grupo em que se chega (MACHADO, 2019, p. 29).

O estrangeiro está ligado ao indivíduo que possui um vínculo ou elemento externo que o acompanha, ainda que totalmente integrado a uma comunidade. Há um elemento no seu estatuto pessoal que não o identifica à comunidade de destino. Em um primeiro momento, sua presença física pode até despertar curiosidade, interesse, mas diante de contingências adversas de caráter político, econômico, sanitário ou de segurança, o dado de estraneidade vem à tona e tensiona o tratamento até então concedido. Desse ponto decorre a contribuição normativa da matéria, qual seja, determinar os direitos e deveres que integram a estatuto jurídico desse estrangeiro, para trazer um mínimo de segurança jurídica às suas relações, mas, sobretudo, para assegurar padrões de proteção reconhecidos a nível internacional e regional que independam da comunidade de origem ou de destino do indivíduo em causa.

Sob o aporte jurídico, o estrangeiro tem sido identificado como aquele que possui o status jurídico de não nacional de um determinado país (FIGUEIREDO, 2019, p. 408). A oposição ao status de nacional, tradicionalmente, integra o conceito de estrangeiro a partir do surgimento do Estado-nação, uma vez que, nas fontes doutrinárias do DIPr, a nacionalidade tem sido tradicionalmente definida como a qualidade, o status ou a condição de membro de uma comunidade política (COBO, 2006, p. 15), enquanto o estrangeiro, a princípio, não goza desse status. Em outras palavras, dado que a nacionalidade é apontada como o vínculo jurídico que une um indivíduo a um Estado, em regra, esse indivíduo está ligado ao território de um país que o reconhece como seu nacional, e se torna um estrangeiro quando adentra o território de outro país (ARAÚJO, 2018, p. 412).

Neste ponto, a ideia de estrangeiro não se confunde com o migrante, já que este busca em seu deslocamento mudar o local de residência, podendo ser de forma temporária ou não, apesar do dado em comum da mobilidade humana. Os migrantes são pessoas que se deslocam desde seu lugar de residência habitual até outro, com o objetivo de assentar-se temporária ou definitivamente. Ocorre que nem sempre o estrangeiro será classificado como um imigrante, como, por exemplo, quando estiver em determinado território apenas com o intuito de praticar turismo ou negócios. Da mesma forma, uma pessoa que se desloca para outro Estado, inicialmente na condição de migrante, pode ali adquirir a nacionalidade, situação em que deixa de ser considerado estrangeiro (FIGUEIREDO, 2019, p. 409).

Ao ser identificado pela inserção em um grupo social do qual não pertence, a situação jurídica do estrangeiro é definida a partir do critério de articulação e manutenção da estrutura de poder desse grupo social que avalia o nível de assimilação ou rejeição do indivíduo, cuja normatização é equilibrada pelo reconhecimento de direitos no nível internacional e também regional. É a partir dessa regulamentação jurídica que se molda o tratamento conferido aos estrangeiros. Trata-se de uma categoria sociopolítica que o estrangeiro ocupa, fixando-o numa alteridade que implica certo nível de exclusão ou discriminação em relação ao nacional, mas, também, em relação a outros estrangeiros (MACHADO, 2019, p. 29).

Nesse sentido, não se fala do estrangeiro como uma categoria jurídica estanque, uma vez que o tratamento jurídico que recebe pode variar em função de condições específicas relacionadas a determinadas comunidades políticas e a determinados momentos históricos. Vínculos históricos, coloniais, raciais, linguísticos, ou mesmo econômicos com outras nações ou regiões, são levados em consideração na definição da ideia de estrangeiro, como ocorre no âmbito de processos de integração regional, em que o tratamento jurídico concedido aos nacionais dos países do bloco é facilitado e privilegiado por força de um acordo regional. Portanto, o esquema diferenciado de direitos e deveres condiciona a uma miríade de tipologias de estrangeiros, cujo tratamento varia se comparado a outras categorias de ádvenas, em função de critérios específicos fixados pelas nações.

A partir dessa concepção, é possível notar que a definição do estrangeiro é, fundamentalmente, um problema de alteridade, uma questão relacional, em que sua situação jurídica é definida em função do outro, seja esse um nacional ou outro estrangeiro. Ao abordar a problemática do estrangeiro para além de uma pessoa que vem de fora de uma determinada comunidade política, verifica-se que não há alteridade, identidade ou mesmo nacionalidade definida de forma independente da relação com os outros. O estrangeiro, o imigrante, o refugiado, e todas as supostas características que os acompanham, são figuras forjadas dentro de processos extremamente complexos e negociados (WALDELY *et al.,* 2015, p. 238), que se especializam dentro das estruturas normativas nacionais, regionais e internacionais. Sobretudo no contexto de globalização econômica, de incremento da mobilidade humana e de constituição de arranjos regionais, a noção de estrangeiro obriga a repensar definitivamente os fundamentos clássicos do direito internacional relacionados à cidadania, à relação entre o Estado e Nação, à nacionalidade e, principalmente, à condição jurídica do estrangeiro, principal foco desta seção.

Como observado, a noção de estrangeiro é caracterizada essencialmente por dois fundamentos. O primeiro deles é atrelado à ideia de estraneidade, no sentido de advir de fora

de uma determinada comunidade no qual está inserido. O segundo fundamento está aliado à própria ideia de mobilidade humana, que permeia a sua condição ou mesmo a de seus antecessores naquela comunidade. Do ponto de vista jurídico, os sistemas normativos têm se preocupado em disciplinar os limites e as prerrogativas de ação do estrangeiro, cujos fundamentos da estraneidade nas relações jurídicas tendem a ser abordados, sobretudo, no âmbito do direito internacional privado, em uma matéria que se consagrou na doutrina clássica sob a alcunha de condição jurídica do estrangeiro.

Para Strenger (1973, p. 23), a condição jurídica do estrangeiro representa o conjunto de direitos que o mesmo goza em determinado país, que não o de sua origem numa certa época. É o estado de estrangeiro em oposição ao estado de nacional. A condição jurídica do estrangeiro varia, pois, de país para país e de um para outro tempo. No mesmo sentido, Dolinger e Tiburcio (2016, p. 2) entendem que a condição jurídica do estrangeiro versa sobre os direitos do estrangeiro de entrar e permanecer no país; uma vez domiciliado ou residente no território nacional, trata de seus direitos no plano econômico, em especial no âmbito civil e comercial; trata, também, dos seus direitos no plano social, notadamente no âmbito trabalhista e previdenciário; na esfera pública, a partir do funcionalismo público; e no plano político, quando envolve a possibilidade ou impossibilidade de votar e ser votado, incluindo as eventuais restrições em determinadas áreas da atividade humana.

É possível notar que a condição jurídica do estrangeiro apresenta significativa vinculação com o direito interno de cada Estado, demonstrando forte proximidade à matéria de DIPr, devendo, porém, o Estado respeitar o Direito Internacional, consuetudinário ou positivado através de Convenções e Tratados, sobretudo no contexto de universalidade dos direitos humanos, que buscou traçar limites à discricionariedade estatal no que tange ao tratamento do estrangeiro. Buscou-se mitigar as distinções de tratamento entre indivíduos, tentando-se ao máximo garantir igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros.

Cada Estado é obrigado pelo direito internacional público a conceder aos estrangeiros, pelo menos, igualdade perante a lei com seus nacionais em termos de segurança de pessoas e bens. Como exemplos de convenções que buscaram promover maior igualdade entre nacionais e estrangeiros, destaca-se a Convenção de Havana, de 1928, que dispõe em seu artigo 1°: “Os estrangeiros que pertençam a qualquer dos Estados contratantes gozam, no território dos demais, dos mesmos direitos civis que se concedam aos nacionais” e em seu artigo 2º: “Os estrangeiros que pertençam a qualquer dos Estados contratantes gozarão também, no territorio dos demais, de garantias individuais idênticas às dos nacionais, salvo as restrições que em cada um estabeleçam a Constituição e as leis.”; da Convenção sobre

Direitos e Deveres dos Estados, assinada em Montevidéu, em 1933, que acolheu, em seu artigo 9°, o princípio da igualdade entre nacionais e estrangeiros; e da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, que no art. 13, em tese, garantiria uma livre circulação de pessoas em escala mundial, embora sem consagrar um direito universal de entrada.

Dentre os direitos que, segundo o direito internacional, devem ser reconhecidos aos estrangeiros estão os direitos do homem, ou individuais, isto é, a liberdade individual e a inviolabilidade da pessoa humana, com todas as consequências daí decorrentes, tais como a liberdade de consciência, a de culto, a inviolabilidade do domicílio, o direito de comerciar, o direito de propriedade, bem como os direitos civis e de família. Os direitos dos estrangeiros evidenciam o limite estabelecido ao legislador local no sentido de respeito ao indivíduo, imposto pelos princípios basilares do direito das gentes. Esses direitos são assegurados pela comunidade jurídica internacional, formando um padrão minimo a ser respeitado.

Esse mínimo corresponde ao chamado padrão internacional de justiça, isto é, a certos direitos fundamentais do indivíduo. Assim, o direito internacional não exige que aos estrangeiros sejam reconhecidos mais direitos do que aos nacionais, salvo na hipótese em que o país onde residem não assegure aos respectivos habitantes, de maneira permanente, o mínimo de direitos que o sentimento de justiça internacional impõe a todo povo civilizado, ou seja, o direito à vida, à liberdade e à propriedade, sem distinção de nacionalidade, sexo, raça, língua, e o direito ao livre exercício de qualquer crença cuja prática não seja incompatível com a ordem pública (LORETO, 2014, p. 286).

O complexo normativo apresentado, consagrado em tratados internacionais, evidencia que o direito internacional público também influencia o tema do tratamento jurídico do estrangeiro, sobretudo a partir do esforço convencional e consuetudinário desenvolvido entre as nações para proteger a figura do estrangeiro no plano internacional. No entanto, parece ser mesmo com o DIPr que a questão da condição jurídica do estrangeiro possui vínculos mais estreitos, chegando a ser identificada com um de seus objetos de estudo e a raiz de suas preocupações. O respeito à pessoa do estrangeiro se insere como um dos problemas básicos do direito internacional privado. A primeira questão que o direito internacional tem que resolver é aquela da condição jurídica do estrangeiro. Isto é, determinar quais são os direitos que deverão lhes ser reconhecidos ou recusados, porque eles são próprios dos cidadãos. É uma questão prévia a toda manifestação de atividade jurídica do estrangeiro.

Para Loreto (2014, p. 274), os Estados passaram a respeitar o indivíduo nas suas devidas proporções, no que concerne à dignidade intrínseca de sua pessoa. Forma-se certo número de prerrogativas que não podem ser negadas aos estrangeiros, que os Estados não poderão

desconhecer sem se afastar da comunidade internacional. Para a disciplina do DIPr, a proteção da pessoa humana é sua finalidade primeira, a ao continuar utilizando o método multilateral como forma de solucionar os conflitos de leis, seus limites devem ser informados pelos direitos humanos (ARAÚJO, 2018), inclusive em matéria de tratamento do estrangeiro.

Acerca das relações entre a condição jurídica do estrangeiro e o DIPr, cumpre aprofundar os intensos debates doutrinários que questionam se a matéria integra, de fato, o objeto de estudo deste ramo do Direito. Isso porque a doutrina tradicional do DIPr o concebe como uma disciplina voltada para a solução de conflitos de leis no espaço, em que um elemento estrangeiro encontra-se presente em uma dada relação jurídica, seja em relação a uma pessoa, física ou jurídica, seja em relação às questões prévias de qualificação de obrigações, seja na determinação da lei aplicável a determinada relação, seja em relação ao estatuto jurídico pessoal ou real em causa, ou mesmo em relação à prova de direito estrangeiro. A matéria suscita um problema concreto decorrente de uma relação que potencialmente se conecta a mais de um ordenamento jurídico, sendo essa a natureza própria da disciplina em comento.

Diferentemente do direito internacional público, concebido como o conjunto de princípios e regras jurídicas, costumeiras e convencionais, que disciplinam e regem a atuação e a conduta da sociedade internacional, "o DIPr surge como um campo amorfo entre o direito nacional e internacional que estuda a questão da diversidade legislativa criada pela existência de várias ordens jurídicas soberanas e suas facetas no campo da sociedade mundial" (WEBERBAUER, 2019, p. 61). No direito internacional público, a questão do estrangeiro tem lugar como um tema conexo aos compromissos internacionais mutuamente acordados no sentido de proteção jurídica da pessoa humana. No DIPr, o tema do estrangeiro aparece como fundamento primeiro da interação entre os povos, o sistema normativo regulador dessas relações especiais que se desenvolvem entre um Estado e o estrangeiro, impondo condutas coordenadas da parte de ambos, principalmente para determinar se aos estrangeiros será reconhecido o gozo de direitos, e em que medida esses direitos serão reconhecidos.

Acerca das relações entre o DIPr e a figura do estrangeiro, Octavio (1942, p. 20) já ensinava que, tendo o DIPr, de certo modo, regulamentado a vida jurídica do estrangeiro, ou seja, do indivíduo fora de sua comunidade de origem, é evidente que só depois que ao estrangeiro se conheçam direitos pode ter existência tal disciplina jurídica. Isso significa que, para o autor, é no desenvolvimento da condição jurídica do estrangeiro através dos tempos que se deve ir buscar o elemento de consolidação dessa matéria e, por conseguinte, a norma reguladora da coexistência dos ádvenas no espaço. Por sua vez, a esse conjunto de regras e

princípios que se referem ao gozo dos direitos, formando o ambiente jurídico da vida do estrangeiro criado pelas leis territoriais, dá-se o nome de condição jurídica do estrangeiro. A partir do exercício desses direitos, podem surgir os conflitos de leis pela possibilidade de incidir o caso, em qualquer se seus aspectos, sob a sanção de mais de uma lei.

O problema surge, porém, em determinar se essa condição jurídica do estrangeiro constitui, de fato, um objeto próprio do ramo do DIPr. Em estudo sobre o tema, Loreto (2014, p. 221), chama a atenção para a relevância da temática do estrangeiro para a disciplina do DIPr, o que evidencia a estreita conexão entre ambos:

> Em resumo podemos concluir: a existência de Estados diversos, e tendo como conseqüência a existência de uma variedade de legislações concorrendo em decorrência daquela interpenetração dos povos, através das migrações, do comércio além das fronteiras, e tantas outras formas de relacionamento, dando margem ao surgimento de uma forma de relação jurídica específica, aquela que se forma entre alguém que sai de seu Estado para outro que o recebe, onde se torna um estrangeiro, aí se fixando ou não, ou ainda, que se encontra em outro Estado e se relaciona com alguém na nação de origem. Em tais circunstâncias o Direito impõe ao Estado o respeito à pessoa jurídica do estranho, indica que lei deverá reger a relação particular por ele firmada. É um ramo do Direito que parte de uma visão universal, sem pretender ser um Direito Comum, como foi aventado por alguns. É um ramo do Direito que permite a unidade na diversidade, pois que, os homens se associam, mas, cada um deles, continua regulado por sua lei. Esse ramo do Direito que passou a ser denominado de Direito Internacional Privado.

Não resta dúvida, portanto, que a condição jurídica do estrangeiro se conecta com os fundamentos teóricos e metodológicos do DIPr. No entanto, o questionamento que se levanta consiste em aclarar a constituição dos problemas relativos aos estrangeiros como um objeto teórico próprio do DIPr, ante o forte embate doutrinário da matéria.

No ensino acadêmico da disciplina, principalmente em suas linhas introdutórias, autores como Dolinger e Tibúrcio (2016) costumam esclarecer que há várias concepções sobre o objeto do DIPr, sendo a mais ampla a doutrina francesa, segundo a qual a disciplina abarca quatro objetos, a saber: a nacionalidade; a condição jurídica do estrangeiro; o conflito das leis; e o conflito das jurisdições, havendo, ainda, um desdobramento doutrinário que adiciona ao tema um quinto elemento, qual seja, os direitos adquiridos em sua dimensão internacional. Por outro lado, há doutrinas mais restritivas, como a doutrina alemã, que limita o objeto da disciplina ao conflito das leis, assim como a doutrina dos países anglo-saxões, que a denominam de *Conflict of Laws*, enquanto estudam o conflito das leis e o conflito das jurisdições, incluindo o reconhecimento de sentenças estrangeiras.

No Brasil, tem-se aproximado da corrente que reconhece a condição jurídica do estrangeiro como uma problemática do DIPr (OCTAVIO, 1942; LORETO FILHO, 1973; LORETO, 2014; DOLINGER; TIBÚRCIO, 2016; ARAÚJO, 2018). O DIPr dedica estudo

sistemático das regras jurídicas, limitações e discricionariedades por conta da soberania, destacando três momentos básicos, a saber, a entrada, os direitos do estrangeiro enquanto em território nacional, e a saída. A partir deste orbital pode-se averiguar toda uma estrutura jurídico-administrativa como envólucro de prerrogativas do estrangeiro (SALERNO; BERTARCO, 2009, p. 5). Não obstante, existem posições contrárias, como lembra Loreto (2104, p. 281), que recorda que, para certo número de autores, disciplinar a condição jurídica do estrangeiro não pertence à disciplina do DIPr, sob o argumento de que o referido problema se inscreve entre as questões de direito substantivo, bem como de que a condição jurídica do estrangeiro não se enquadra numa questão de super-direito, mas seria enquadrada em questões prévias à disciplina, já que a lei competente para reger os direitos dos ádvenas não se confundiria com a questão do reconhecimento de direitos a estrangeiros. Ainda, por questões didáticas e de organização de estrutura curricular, o ensino acadêmico da condição jurídica do estrangeiro pode se vincular ao perfil do direito internacional público ou privado.

Respeitando as correntes divergentes, este capítulo parte do pressuposto de que a condição jurídica do estrangeiro integra tradicionalmente a matéria do DIPr, constituindo um de seus objetos de estudo. O DIPr se ocupa da regulamentação jurídica da vida do estrangeiro, no sentido de que a sua condição jurídica implica em tratar das regras sobre os direitos que possa exercer. O estudo das relações jurídicas do indivíduo em sua esfera internacional, na tutela de seus direitos na dimensão extraterritorial, acaba por abranger o estudo dos direitos do estrangeiro. Em última instância, observa-se que o DIPr tende a estudar os sujeitos do direito, o exercício dos direitos e a sanção dos direitos, respectivamente consubstanciado nos estudos sobre nacionalidade e condição jurídica do estrangeiro; conflitos de leis; e conflito de jurisdições. Dessa forma, o estudo da condição jurídica do estrangeiro e do conflito de leis representa uma espécie de fusão dos pontos de vista subjetivo e objetivo de um objeto na mesma matéria, o que demonstra a relevância do tema para a disciplina em questão.

Partindo do pressuposto de que a condição jurídica do estrangeiro se consagrou como um tema de interesse do DIPr, o presente capítulo discute, justamente, como essa matéria demanda uma revisão crítica em face dos impactos jurídicos trazidos pelo fenômeno do regionalismo. Mesmo para as correntes que não consideram o tema do estrangeiro como um objeto específico desse ramo do Direito, é fundamental discutir como os arranjos regionais, que proliferaram no contexto de internacionalização da economia, transformaram juridicamente a noção de estrangeiro e de DIPr, impactando sobremaneira a forma como as nações reconhecem direitos a estrangeiros e os espaços sobre os quais esses direitos podem ser exercidos. Conceitos como comunitarização do DIPr, cidadania regional, governança

migratória regional e livre circulação de pessoas, esses dois últimos já trabalhados no capítulo antecedente, exemplificam como a mobilidade humana tem sido afetada pela emergência de sistemas normativos regionais, ensejando uma nova abordagem da disciplina.

Antes de se adentrar nos impactos do regionalismo para a situação jurídica do estrangeiro, é importante pontuar como a temática passou a ser um fenômeno tutelado pelo direito, no âmbito nacional, internacional, e também, regional. Afinal, tendo em consideração que a condição jurídica do estrangeiro varia de país para país e de um para outro tempo, torna-se imperativa uma breve análise da evolução histórica da condição do ádvena.

Em linhas gerais, o tratamento concedido pelas nações aos estrangeiros residentes em seus territórios representou um indicativo do grau de civilidade dos povos, mas que sempre esteve sujeito às contingências que variavam ao longo do tempo e espaço. Cumpre apontar que o trânsito de indivíduos e comunidades entre territórios representa um fato atrelado ao desenvolvimento das próprias civilizações (LAVENEX, 2018, p. 3). Não obstante os conhecimentos que permitiram a sedentarização e formação das sociedades, fenômenos naturais como secas, inundações e invernos rigorosos, bem como fatores sociais como crises econômicas, conflitos e epidemias, impulsionavam o deslocamento de populações inteiras, em direção a um novo território, através da migração (PAIXÃO, 2019, p. 21).

De fato, houve uma longa evolução no sentido de reconhecer direitos a estrangeiros, um processo sujeito a avanços e retrocessos, que continua enfrentando contradições, com sistemas normativos que reproduzem processos de abertura e fechamento seletivo em relação ao fenômeno da mobilidade humana. De maneira geral, como acentuam Dolinger e Tiburcio (2016), os povos da antiguidade discriminavam os estrangeiros, pois relutavam no reconhecimento de direitos até que, inspirados por seus próprios interesses, foram inserindo transformações graduais para propiciar a participação dos não nacionais na sociedade e no desenvolvimento das comunidades em que viviam.

Com a formação do Estado, embora registrados avanços no tema, as sociedades europeias não evoluíram substancialmente na matéria durante certo tempo, mantendo normas discriminatórias em desfavor dos estrangeiros, como se observará adiante. Em oposição, nas sociedades modernas do continente americano, resultante de populações mistas, em que os indivíduos, em certa medida, se identificavam como estrangeiros, desenvolveu-se mentalidade nova, a partir de soberanias jovens, com igualdade de todos perante a lei, buscando formar um tratamento jurídico não menos favorecido para os estrangeiros no cenário pós-independência.

O salto qualitativo se deu com o advento da proteção humanitária, pós-Segunda Guerra (LAVENEX, 2018), a partir do processo de globalização e do desenvolvimento dos direitos

humanos, em que o respeito pelos cidadãos e pelos ordenamentos estrangeiros se tornou sinônimo de desenvolvimento civilizatório (PAIXÃO, 2019). Atrelado aos processos de regionalismo, o incremento dos fluxos migratórios para outros continentes impactou a sociedade internacional, de modo que a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas em espaços regionais, aliada ao intenso fluxo imigratório da segunda metade do século XX, fez crescer a produção normativa regional no sentido de determinar os direitos de mobilidade humana em espaços integrados, sobretudo no contexto europeu e sul-americano.

Neste ponto, cumpre pontuar algumas características normativas marcantes acerca dos períodos apresentados, a fim de exemplificar como a condição jurídica do estrangeiro se transformou ao longo do tempo. Ressalte-se que não constitui objetivo desta seção promover uma incursão histórica detalhada e exauriente acerca da evolução normativa do tratamento concedido aos estrangeiros pelos vários povos e civilizações da História. Antes, pretende-se oferecer um panorama geral de análise que demonstre como se deu a evolução do tratamento jurídico do estrangeiro até chegar às experiências concretas de integração observadas na Europa e na América Latina, principal interesse desta análise. Feitos tais esclarecimentos, pode-se prosseguir no estudo da evolução do tema.

Costuma-se apontar que, na Antiguidade, os estrangeiros eram olhados com a mais profunda reserva (OCTAVIO, 1942; DIAS, 1996; LORETO, 2014; DOLINGER; TIBURCIO, 2016). A maioria das sociedades antigas não reconheceu amplos direitos aos estrangeiros, salvo exceções pontuais, “assim sua presença nem sempre era tolerada, provocando as mais agressivas reações, por parte do elemento local, que via nestes ádvenas um permanente risco” (LORETO, 2014, p. 217). Não se reconhecia direito próprio, não havia lei pessoal a se recolher, com tendência de conservar os ádvenas fora dos seus territórios. Entre os povos teocráticos da Antiguidade, o padrão de repulsa aos estrangeiros também se reproduziu, na medida em que eram vistos como impuros, excluídos da religião e dos direitos que dela emanavam. Havia um temor de desrespeito à suas crenças, de violência contra seus costumes, pondo em risco a estabilidade do povo, com algumas exceções, como o preceito da hospitalidade para com o estrangeiro na Lei Mosaica.

A título da ilustração, veja-se que nos tempos antigos, havia certa tendência de encarar o estrangeiro como inimigo. “Cada povo considerava-se escolhido pelas suas divindades com a incumbência de vencer, subjugar e escravizar os que rendiam culto a outros deuses. Assim, normalmente proibia-se que o ádvena tomasse parte do convívio com os autóctones” (DIAS, 1996, p. 6). Na Índia, por exemplo, com a hierarquização das criaturas pela transmigração das almas, o estrangeiro estava assentado, na escala social, abaixo dos elefantes, dos cavalos e dos

párias, superiores, apenas, aos leões, tigres e outros animais selvagens, constituindo um padrão de segregação observado em outras localidades, como Média e Egito (OCTAVIO, 1942).

O tratamento dispensado ao estrangeiro começa a se alterar parcialmente em Roma, apesar de o padrão de hostilidade também ter perdurado por séculos (OCTAVIO, 1942, p. 32). Sobre o tema, Loreto (2014, p. 218) esclarece que o comércio e a guerra levaram à mudança dessas situações de exclusivismo, através da aproximação entre os povos, obrigando a um relacionamento entre estrangeiros, resultando "em legislações mais tolerantes, como a grega e a romana, com os reconhecimentos mais amplos para com os estranhos".

Questão fundamental para a mudança de concepção em relação aos estrangeiros durante o período romano foi a dicotomia existente entre *jus civile* e *jus gentium*. Repita-se que não constitui objetivo desta tese lançar mão dos fundamentos da História do Direito para explicar o conceito em tela, o que se afastaria do objeto de pesquisa delineado e dos fundamentos teóricos fixados. No entanto, a abordagem dessa dicotomia pode ser relevante para explicar como o Direito lida com o tratamento do estrangeiro em diferentes civilizações.

O *jus civile* se associava ao direito da cidadania romana, isto é, uma construção jurídica instituída pelos cidadãos romanos em que se reuniam as normas reguladoras de sua vida jurídica. Em outras palavras, consistia em um direito especial composto de um conjunto de normas elaboradas à luz das tradições, aspirações e tendências do povo romano, portanto só aplicável ao cidadão romano. Dessa forma, a subordinação ao *jus civile* era um atributo do cidadão, como uma prerrogativa da cidadania, uma honrosa submissão a uma construção jurídica imperial (OCTAVIO, 1942, p. 37). Diferentemente, o *jus gentium*, em sua acepção romana, representava o direito que encontrava legitimidade no poder imperial para lidar com questões envolvendo povos estrangeiros, era o direito aplicável a todo aquele que não gozava do privilégio de se reger pelo *jus civile.*

Com a *Constitutio Antoniniana* e a decorrente universalização do Direito romano, o *jus gentium* acabou por ser, na prática, incorporado ao direito privado romano, mantendo somente o status de categoria teórica existente entre o Direito natural e o Direito romano. Dessa forma, quando se aborda o *jus gentium* romano pode-se perceber duas versões, a primeira baseada na ideia do favorecimento do tratamento romano nas questões envolvendo estrangeiros, como uma especialização do *jus civile,* sendo essa a ideia que interessa à presente seção; e a ideia de um conceito metafísico que explicaria o surgimento de convicções comuns entre povos, aproximada do Direito natural da escolástica medieval (WEBERBAUER, 2019, p. 59).

A construção jurídica romana acabou por ampliar o tratamento jurídico em relação aos direitos privados dos estrangeiros no território do Império, principalmente se comparado aos padrões até então vigentes, remanescendo reservas em relação aos povos ditos bárbaros do centro, do norte e do oriente da Europa. Inclusive, na evolução do tratamento jurídico do estrangeiro, a invasão dos bárbaros e a queda do Império Romano trouxeram marcas significativas no Direito Romano que passou a conviver com o Direito Germânico, em que a cada indivíduo era aplicada a lei de sua origem (DIAS, 1996), com o princípio da personalidade das leis e com o individualismo em face da lei para reger a atividade civil dos estrangeiros, sistema que perdurou até o advento do feudalismo.

No modelo feudal, o princípio da personalidade foi transposto pela ideia da territorialidade das leis, no sentido de que o estrangeiro se submete às leis do feudo, exclusivamente, não podendo invocar sua lei pessoal (OCTAVIO, 1942, p. 43). Como ressalta Ramos (2015, p. 428):

> após as invasões bárbaras, há desintegração do regime jurídico romano, o que faz nascer diversas ordens jurídicas vinculadas aos povos ocupantes, com forte predomínio do territorialismo do Direito. O regime feudal consagra o apelo às regras e costumes de cada localidade, a partir dessa fragmentação normativa, surgem dúvidas sobre o direito aplicável a situações envolvendo duas ou mais cidades.

Nesse momento, a solução tradicional para a regência de todos os fatos sociais era o uso da regra do local no qual se encontrava o intérprete, a chamada *lex fori*, inviabilizando a aplicação de uma regra estrangeira, assumindo o regime feudal uma forte expressão territorialista, que repercutia na sujeição do estrangeiro à lei local, em um juramento de sujeição ao senhor feudal para gozo de direitos. Somente com o renascimento comercial a partir do século XI, as cidades italianas consolidam regras próprias, com uma reação contra o uso exclusivo da *lex fori*, em face do forte intercâmbio. Para os comerciantes da época que projetavam seus negócios para outros locais, havia o receio de se subordinar totalmente às leis locais. Diante desses interesses econômicos, consolidou-se a ideia de que há um limite máximo de alcance de uma norma, que não pode vincular aqueles que não têm relação com tal produção normativa (RAMOS, 2015).

Dada a importância do estrangeiro para a atividade comercial, passou-se a reconhecer certo tratamento favorecido no sentido de conceder eficácia extraterritorial ao estatuto pessoal a que subordinada a sua atividade civil, no intuito de viabilizar o movimento comercial entre as cidades. Mais uma vez, evidencia-se a importância do comércio como um desdobramento mais amplo do intercâmbio e interpenetração de povos, que traz repercussões jurídicas

inclusive na condição jurídica dos estrangeiros, principalmente no sentido de facilitar a mobilidade humana para finalidades específicas, nesse caso, a realização de negócios.

No entanto, a discriminação em relação aos estrangeiros somente decaiu consideravelmente no final do século XVIII, graças à influência da Revolução Francesa e pela pregação filosófica de preceitos voltados à fraternidade. A doutrina clássica ensina que a Revolução Francesa desmantelou o já abalado edifício do feudalismo, e os próceres desse grande movimento social, imbuídos no mais puro liberalismo, reconheceram o que havia odioso nas ideias do antigo regime relativamente aos estrangeiros. Começa uma nova era, a de igualdade jurídica no domínio das relações privadas (BEVILAQUA, 1906, p. 111).

Passa-se, então, a não mais distinguir, quanto ao gozo dos direitos civis, nacionais e estrangeiros. Como afirmava Octavio (1942, p. 62), "o princípio da igualdade civil dos estrangeiros se foi impondo aos legisladores futuros, perdeu injustificadas restrições e veio a incorporar-se como um dogma civilizador, ao patrimonio das liberdades comuns". De modo que, hoje, é um princípio universalmente aceito que se o Estado acolhe em seu território um estrangeiro deve reconhecer-lhe direitos.

Modernamente, a consolidação do Estado-nação também influenciou o disciplinamento da condição jurídica do estrangeiro, especificamente na ideia de regulamentação da migração internacional. Mais próximo da noção atual do disciplinamento da mobilidade humana, estudada no capítulo anterior, a afirmação da soberania territorial e o reconhecimento da capacidade estatal de controlar o fluxo de pessoas em seus territórios tornaram a ideia de migração e Estado mutuamente constitutivas. A atribuição de gerir a mobilidade humana no território nacional foi concebida como uma função fundamental do Estado, sendo frequentemente considerada como o último grande reduto da soberania territorial. Em outras palavras, a evolução do tratamento concedido ao estrangeiro, no sentido de promover maior igualdade civil de direitos com os nacionais, não erradicou poderes estatais no que tange ao controle da entrada, permanência e circulação dos ádvenas nos territórios das nações.

Como consequência, observa-se que a governança da migração e o gerenciamento da população estrangeira passam a se tornar uma característica constitutiva do próprio Estado. Ao mesmo tempo, a formação do Estado é constitutiva da migração internacional (LAVENEX, 2018). A existência de Estados pressupõe a governança da migração internacional, e vice-versa, repercutindo na forma como o direito regulamenta a condição jurídica do estrangeiro, que passa a ser analisada, conjuntamente, às prerrogativas nacionais de controle fronteiriço, de defesa nacional, de segurança interna e de liberdades econômicas e laborais concedidas a estrangeiros, temporariamente ou definitivamente assentados nos países.

Quanto mais funções o Estado é capaz de assumir, mais a governança da migração se expande. Embora o Estado territorial afete principalmente a governança da migração na fronteira, isto é, a regulamentação de entrada e saída de pessoas, o desenvolvimento das comunidades nacionais pelos Estados, das instituições de bem-estar coletivo e do governo democrático também invocam camadas complexas de governança da migração atrás da fronteira, atingindo os direitos civis, sociais e políticos que podem ser reconhecidos aos não nacionais assim como são reconhecidos aos cidadãos do Estado receptor.

Como observado, a mobilidade humana é tão antiga quanto a história da humanidade, mas a noção de migração internacional remete à mobilidade das pessoas através das fronteiras territoriais, entre Estados, estando ligada ao surgimento do Estado territorial. Com a reafirmação do Estado nacional como ente dotado de soberania, amparado por um pensamento tradicionalista, reforçado pelo positivismo da metade final do século XIX, o ente estatal tornou-se a fonte principal do Direito, que para ser assim considerado, necessariamente deveria estar assentado na existência de uma verticalidade, na qual existia uma autoridade superior da qual emanava comandos para seus subordinados (WEBERBAUER, 2019, p. 62).

Em matéria de condição jurídica do estrangeiro, o resultado normativo desse período consiste na reafirmação da crença de que a soberania do Estado é definida por meio da capacidade de controlar a imigração, através dos ordenamentos jurídicos internos. Entendia-se que toda nação soberana tinha o poder, inerente à soberania e essencial para sua autopreservação, de proibir a entrada de estrangeiros em seus domínios, ou de admiti-los apenas em casos e sob condições que considere adequadas prescrever.

Acerca do tema, Dolinger e Tiburcio (2016, p. 181), relembram que o direito de entrada do estrangeiro frequentemente tem sido encarado como uma questão imigratória, que enseja a conciliação entre interesses estatais, consubstanciados no direito interno, e os interesses da comunidade internacional, consubstanciados no direito internacional. Isso porque, embora de competência interna, a migração tem importância universal, de modo que o Estado não deve proibir aos seus nacionais, em caráter absoluto, a mudança de domicílio e a transposição de fronteiras. Da mesma forma, violaria a solidariedade internacional se proibisse, inteiramente, a entrada de estrangeiros, embora possa impor certas condições à entrada e permanência por razões de segurança, saúde ou ordem publica.

Paralelamente, apesar da reafirmação de competências estatais, Chetail (2014) relembra que a livre circulação era a norma de fato em muitas outras partes do mundo onde o sistema estatal foi formado muito mais tarde. Em contraste, a admissão de estrangeiros era tradicionalmente vista como um meio de fortalecer o poder dos Estados anfitriões. Até o final

do século XIX algumas localidades, principalmente nas Américas, faziam predominar a liberdade de movimento, como no contexto de pós-independência na América Latina, a partir de projetos de panamericanismos (MENEZES, 2008) que culminaram com normativas que reconheciam direitos a estrangeiros e propostas de codificação do DIPr, como o Código de Bustamante, de 1928. Como explica Lavenex (2018, p. 22), até então, em muitas dessas localidades, apostava-se na liberdade de movimento como regra. Foi apenas no final do século XIX que os Estados introduziram sistematicamente passaportes e outros controles documentais de movimento e identificação nos modelos conhecidos atualmente, permitindo assim a monopolização dos meios legítimos de movimento. É nesse sentido que a autora aponta que o controle da imigração, como hoje é delineada, é uma invenção dos Estados que começou a ganhar corpo no final do século XIX, sendo progressivamente aperfeiçoada.

Já na virada do século XX, a condição jurídica do estrangeiro foi marcada por transformações profundas no Direito Internacional Público e Privado, a partir de alterações na forma como os Estados disciplinavam o tratamento jurídico dos estrangeiros. Duas Grandes Guerras marcaram o período, após o que se seguiu a universalidade dos direitos humanos, a influência constante de organizações internacionais sobre a governança do fenômeno migratório e a emergência da experiências regionais que incrementaram a complexidade normativa da comunidade internacional, acrescentando sistemas normativos que influenciavam a soberania em relação ao controle de fronteiras e à mobilidade humana.

Acerca das transformações trazidas pelo "breve século XX", didaticamente definido entre 1914 e 1991 por Hobsbwan (1994, p. 15), o autor afirma que:

> a uma Era de Catástrofe, que se estendeu de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial, seguiram-se cerca de 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento económico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que , qualquer outro período de brevidade comparável. Retrospectivamente, podemos ver esse período como uma espécie de Era de Ouro, e assim ele foi visto quase imediatamente depois que acabou, no início da década de 1970. A última parte do século foi uma nova era de decomposição, incerteza e crise — e, com efeito, para grandes áreas do mundo, como a África, a ex-URSS e as partes anteriormente socialistas da Europa, de catástrofe.

O breve século marcou, portanto, profundas transformações com repercussões jurídicas significativas sobre o tratamento do estrangeiro. A partir do pós-Segunda Guerra, período de análise que interessa mais diretamente a esta tese, observou-se uma gradativa proteção internacional ao indivíduo em relação aos seus direitos de mobilidade humana, atrelada a uma proteção humanitária que se seguiu às migrações forçadas provenientes dos conflitos apresentados. Houve uma tentativa de estabelecer novos limites normativos à

atuação dos entes estatais no gerenciamento dos deslocamentos humanos pelos seus territórios. Esta foi a primeira grande marca normativa do período, que influenciou a concepção de DIPr em geral, e a condição jurídica do estrangeiro em particular.

O significado de soberania foi, progressivamente, se transformando para implicar não apenas poder, mas, também, a responsabilidade de garantir o bem-estar de todos os cidadãos que vivem em um território soberano e o respeito por seus direitos fundamentais, inclusive os direitos dos migrantes. Consequentemente, o Estado moderno enfrenta uma série de restrições decorrentes dos direitos humanos ao lidar com estrangeiros. Essas restrições dizem respeito ao acesso e à saída de um território, por um lado, e à permanência no território, por outro lado.

Acerca dos impactos dessa universalização dos direitos humanos no DIPr, que adota a proteção da pessoa jurídica do estrangeiro com uma das questões fundamentais da matéria, Araújo (2018) declara que, para a disciplina do DIPr, a proteção da pessoa humana é sua finalidade primeira, já que, ao continuar utilizando o método multilateral como forma de solucionar os conflitos de leis, seus limites devem ser informados pelos direitos humanos. Acerca da repercussão dessa tendência no tema da condição jurídica do estrangeiro, Loreto (2014) complementa a reflexão afirmando que o princípio do reconhecimento da personalidade jurídica do estrangeiro emergiu como importante resultado da evolução normativa apresentada, consistindo na afirmação para todos os Estados, para toda a sociedade internacional, de um princípio já vitorioso no direito interno, qual seja, o da igualdade jurídica de todos os homens, e que tem como consequência imediata promover a aproximação de tratamento entre estrangeiros e nacionais.

As tentativas de melhorar o tratamento do estrangeiro não significam, no entanto, que os Estados perderam completamente sua capacidade de ação na matéria. Pelo contrário. Os entes estatais ainda conservam significativas competências de controle e admissão de estrangeiros em seus territórios. Muito embora a universalidade dos direitos humanos tenha buscado acabar com as distinções de tratamento entre indivíduos, tentando ao máximo garantir igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros, esse novo paradigma não foi capaz de eliminar a totalidade de normas que tratam o estrangeiro de forma diversa. Continuam sendo reproduzidas normativas diferenciadoras entre nacionais e estrangeiros, como o acesso a direitos políticos e a cargos públicos, o que demonstra a atualidade da matéria.

Exemplo marcante da situação dual que envolve o tratamento jurídico do estrangeiro está presente na regulamentação de sua entrada e permanência em território diverso do seu, caso em que o ádvena obedece a uma série de discricionariedades do Estado. A despeito da tentativa de preconizar um direito humano de migrar, na prática, o Estado receptor ainda está

autorizado a vetar a entrada de não nacionais com argumentos vagos de obediência aos critérios de conveniência e oportunidade e de interesse público. Em consequência, mesmo que o estrangeiro preencha todos os requisitos para sua admissão naquele Estado, possuirá apenas uma expectativa de direito, já que é uma prerrogativa do Estado receptor admitir a sua entrada e sua permanência (FIGUEIREDO, 2019, p. 409).

Acerca da margem de discricionaridade dos Estados no que diz respeito ao tratamento do estrangeiro, é importante mencionar que a igualdade de tratamento que se tem buscado ao longo do tempo não necessariamente tem implicado em uma absoluta equiparação entre estrangeiros e nacionais, uma vez que distinções podem e são estabelecidas, por razões de ordem pública, segurança interna ou saúde pública. Destaca-se que, para um Estado reconhecer a personalidade de um estrangeiro, não é essencial que lhe sejam concedidos os mesmos direitos, poderes e faculdades, que ele concede aos seus nacionais. O reconhecimento surge no momento em que o Estado outorga aos estrangeiros determinado número de faculdades e poderes, que lhes permitem livremente viver e prosperar, sem provocar constrangimento ou dificuldades ao país outorgante, dando um aspecto indeterminado ao princípio da igualdade, sem tolher o seu caráter de generalidade (LORETO, 2014, p. 288). Embora os Estados devam considerar os estrangeiros como sujeitos de direitos, têm a liberdade de fixar as vantagens jurídicas a serem concedidas, para que possa ser reconhecida a sua personalidade jurídica, bem como para estabelecer e fixar os critérios de entrada, circulação e permanência nos territórios nacionais.

No período analisado, o tratamento jurídico do estrangeiro ainda foi abalado por acontecimentos que marcaram um acirramento da mobilidade humana em determinadas localidades do mundo. No contexto pós-guerra, a bipolaridade entre EUA e ex-URSS marcou espaços de tensão no disciplinamento da mobilidade humana, inclusive afetando os direitos de saída do próprio território. Como exemplo, menciona-se o caso da fronteira interna da Alemanha, que denotava uma divisão física que separava simbolicamente todo o munto, no intuito de obstruir a migração do lado Oriental, insatisfeito com sua economia, para o lado Ocidental, que tentava os habitantes orientais com progresso econômico. A porção oriental não via outra maneira de estancar a mobilidade humana a não ser por meio de medidas drásticas que restringiam os deslocamentos (DOMINGOS; LIMA; COLLOVINI, 2019).

Em outras partes do mundo, observaram-se contradições no disciplinamento dos estrangeiros, como na escalada de regimes militares na América do Sul, que resultou em normativas internas por vezes restritivas, que tratavam o estrangeiro sob o paradigma exclusivo da segurança nacional. Como exemplo, cita-se a legislação brasileira sobre a

matéria, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815/80, que focava o fenômeno migratório sob a ótica da defesa da segurança nacional e da proteção do trabalhador nacional. A migração internacional era regulada, até então, por normas implementadas pelo Regime Militar, em que o estrangeiro era visto, em muitos casos, como uma ameaça potencial à ordem pública e à coesão social do país (OLIVEIRA, 2017, p. 172), cuja alteração legislativa somente se deu com a Lei de Migração de 2017, que será abordada no último capítulo, ao tratar sobre o fenômeno migratório no contexto sul-americano.

Como resume Peixoto (2019), apesar do aumento do controle territorial das populações em alguns territórios e da maior dificuldade em ultrapassar as fronteiras nacionais, o fato é que se assistiu a um aumento generalizado das migrações, tanto internas como internacionais, ao longo do século XX, tanto nas suas vertentes de longa duração como de média e curta duração. Com a queda do Muro de Berlim e a ascensão da globalização econômica, o ideal de liberalização lançou perspectivas para o incremento da mobilidade humana e da interconexão entre as nações, embora nem todos os fluxos estivessem efetivamente desburocratizados.

A virada do século XXI marcou a afirmação de uma verdadeira era das migrações (CASTLES; MILLER, 2004), graças ao incremento da mobilidade e da complexidade dos deslocamentos humanos. A mobilidade das populações passou a não ser considerada excepcional. E essa tendência foi reforçada com a globalização, que alargou e aumentou os movimentos, desafiando a unidade territorial dos Estados-nação, criando relações e transações que transcendem os limites nacionais (PEIXOTO, 2019). Emergiram novos regimes de mobilidade, com aumento generalizado das migrações temporárias e das migrações circulares, devido à existência de melhores meios de transporte e comunicação; ao desejo de muitos indivíduos acederem a vidas transnacionais; e ao aumento de políticas restritivas da imigração de longa duração. Dentre os impactos da globalização, destacam-se as alterações nos mecanismos de funcionamento dos mercados de trabalho que condicionaram movimentos migratórios mais rápidos e de curta duração, inclusive em espaços regionais, com esquemas que priorizam a livre circulação de trabalhadores.

Em consequência, o tratamento jurídico do estrangeiro, no presente século, tem sido marcado pela complexidade dos fluxos migratórios e das formas de mobilidade. O tratamento do estrangeiro na contemporaneidade é marcado por fatores como a globalização das migrações, a mudança de direção dos fluxos tradicionais, a diferenciação das migrações, a feminização da migração laboral e a relevância política do tema (CASTLES, 2010), que tem ocupado a centralidade do debate público, a nível internacional e regional, tornando-se um dos grandes temas do século.

A complexidade dos fluxos migratórios apresenta como resultado um tratamento jurídico do estrangeiro marcado por perspectivas antagônicas, e até certo ponto, contraditórias. Nesse sentido, Gois (2018, p. 41) afirma que se tem verificado uma maior conscientização sobre o contributo positivo dos migrantes para o desenvolvimento econômico e sustentável; a implementação de políticas de valorização dos direitos humanos e de boa governança no quadro das migrações, ao mesmo tempo em que se tem observado, ao longo das últimas décadas, à radicalização de discursos e de práticas de cariz xenofóbico e racista que voltam a um discurso de imigração zero; a uma racialização dos discursos políticos; a práticas de securitização e de fechamento de fronteiras ou de escolha seletiva de imigrantes, acolhendo os mais qualificados e fechando a porta a todos os outros.

A securitização de fronteiras, acirradas no contexto pós-Onze de Setembro (FARIA, 2015, p. 43), assim como a partir dos ataques terroristas em Madri e em Londres, em 2004 e 2005, respectivamente, revela o aspecto mais dramático do debate contemporâneo sobre os estrangeiros, que insiste em associar a problemática do terrorismo com os fluxos migratórios, bem como a visão excessivamente instrumental do imigrante como um trabalhador convidado, que pode ser reenviado a seu local de origem sempre que as condições econômicas assim determinarem. Tais perspectivas de análise contribuem para reduzir a esfera de proteção jurídica dos estrangeiros, acentuando as dualidades de regulamentação que a matéria enseja.

Ademais, observam-se problemáticas voltadas a fluxos migratórios irregulares, aos deslocamentos humanos forçados, com instabilidades decorrentes de conflitos armados em várias partes do mundo, bem como o acirramento de questões ambientais, que levam a novos deslocamentos e colocam desafios de acolhimento e reconhecimento de direitos no âmbito interno, regional e internacional. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que se busca um disciplinamento mais receptivo quanto ao estrangeiro, a partir de compromissos globais que reafirmam a migração como um direito humano, ainda tem se observado a multiplicação de muros, cercas e fronteiras que dificultam ou impedem o deslocamento das pessoas físicas.

Paralelamente, a concepção contemporânea da condição jurídica do estrangeiro tem sido balizada pelo ideal de integração regional. Mais recentemente, as considerações de direitos humanos foram complementadas por compromissos jurídicos economicamente motivados, consubstanciados nos processos de integração regional (LAVENEX, 2019a). Na evolução normativa da matéria, a criação de arranjos regionais pode ser apontada como um fator decisivo na redefinção dos fundamentos tradicionais do tratamento jurídico dos estrangeiros.

A ascensão do regionalismo, identificado no contexto pós-Segunda Guerra e aprofundado nas décadas seguintes até as primeiras décadas do século XXI, impactou

significamente o conceito de estrangeiro e os direitos de mobilidade que este pode exercer em espaços regionais. Os espaços integrados, com sistemas normativos voltados ao disciplinamento da mobilidade humana, estabeleceram novos critérios aos Estados participantes de blocos econômicos. Os sistemas jurídicos dos arranjos regionais fixaram critérios de facilitação dos deslocamentos intrarregionais, principalmente para liberalizar o fluxo de bens, serviços, capitais e pessoas, o que significou o estabelecimento de compromissos recíprocos no sentido de privilegiar os deslocamentos de determinadas categorias de estrangeiros provenientes dos demais países integrantes dos blocos, em detrimento de outras categorias de pessoas.

O ideal de integração regional, no contexto da globalização econômica, instituiu um novo paradigma da mobilidade, afetando a soberania dos Estados, principalmente em modelos comunitários, mas, também, nos arranjos intergovernamentais. A proliferação de blocos econômicos, com a ampliação dos temas da integração regional para além da agenda comercial, com a institucionalização de um regionalismo voltado para as pessoas, envolveu os cidadãos regionais e seus direitos em espaços comuns, redefinindo o tratamento jurídico das migrações e suas relações com o DIPr.

Para Neuvonen (2019, p. 230), as organizações de integração regional renegociam os limites da filiação sociopolítica quando conferem direitos sociais, econômicos ou políticos a estrangeiros. O que é característico deste período de novo regionalismo é que, junto com o livre comércio e a cooperação em matéria de segurança, muitas organizações de integração regional começaram a perseguir objetivos políticos mais amplos. Os processos integracionistas podem transformar as fronteiras da filiação política e social por meio de um reconhecimento mútuo de direitos ou pela atribuição de novos direitos regionais aos nacionais dos Estados-membros. Diversos blocos, como a UE, em estado mais avançado, e o MERCOSUL, em fase de implementação, também criaram um status de cidadania regional e definiram regras para sua aquisição. Uma questão central para o novo regionalismo é, portanto, se, e com base em que, o acesso à filiação sócio-política é redistribuído dentro dos arranjos regionais. Como mencionado anteriormente, muitos países fazem parte de regimes regionais de mobilidade que hoje restringem sua discrição sobre a admissão e permanência de estrangeiros, formando a ideia de governança migratória regional.

No que tange às repercussões do fenômeno do regionalismo para o DIPr, a matéria é afetada pela incidência de regras regionais que passam a definir as condições de entrada, permanência e circulação de estrangeiros em espaços regionais, bem como suas condições de trabalho, estudo, contratações, constituição de família, dentre outros temas que interferem no

cotidiano dos indivíduos que se estabelecem em espaços de integração. Em alguns blocos, principalmente na UE, essa influência regional sobre o DIPr tem levado a uma verdadeira comunitarização do DIPr.

Como aponta Paixão (2019), acerca da realidade europeia, o fenômeno de comunitarização é ligado à neutralização de poderes do legislador nacional, somado à substituição de regras internas por comunitárias, conhecida como a Europeização do Direito Internacional Privado dos Estados-membros. O referido fenômeno pode ser controverso quanto a seus avanços e objetivos, mas é uma realidade em andamento, alterando o tratamento jurídico de relações privadas transfronteiriças europeias e com Estados terceiros. O legislador comunitário segue uma tendência amplíssima, estabelecendo regras de conflitos de leis e jurisdições, definindo condições de reconhecimento, execução e executoriedade judicial, além de trazer em outras fontes, legislativas e jurisprudenciais, disposições materiais quanto ao nome, nacionalidade e condição dos estrangeiros.

Partindo da concepção de que os blocos regionais não são apenas um espaço econômico, mas, também, um espaço de direitos, deve-se proteger os direitos e garantias dos indivíduos que neles circulam ou residam. A partir da ascensão dos regionalismos, os processos de integração regional começaram a regulamentar o movimento de pessoas no interior de espaços comuns, aprovando direitos de mobilidade favorecidos para os fluxos intrarregionais dos cidadãos do bloco. O objetivo desses acordos regionais é aprimorar os caminhos para a migração regular, bem como facilitar a mobilidade de mão de obra por meio de acordos de cooperação, como regimes de livre circulação, liberalização de vistos e estruturas de cooperação para mobilidade, de acordo com as prioridades nacionais e regionais.

Ainda, as prerrogativas de mobilidade podem avançar e constituir o estatuto jurídico da cidadania regional, dissociado de qualquer condição laboral, momento em que os cidadãos do bloco emergem como uma categoria com direitos privilegiados no espaço integrado. Em consequência, a mobilidade territorial do bloco condiciona um sistema de disciplinamento da mobilidade humana que distingue os estrangeiros regionais e os estrangeiros extracomunitários com base nos direitos de mobilidade exercidos, sendo a livre circulação de pessoas um indicador desse processo de favorecimento dos deslocamentos humanos. A livre circulação passa a ser um instrumento a serviço da política migratória do bloco e uma estratégia de manutenção das liberdades comunitárias, de modo que o tema da condição jurídica do estrangeiro adquire conotação própria, nos termos que se passa a analisar.

4.2 O estrangeiro em processos de integração regional: os fundamentos da condição jurídica do estrangeiro em redefinição a partir da cidadania regional

A integração regional alterou as formas tradicionais de interação entre nações, territórios e fronteiras, o que impactou a maneira como as pessoas se deslocam e se estabelecem em Estados soberanos. Os arranjos integrativos criaram sistemas normativos específicos de regulamentação da mobilidade humana que levaram à criação de espaços regionais e condicionaram prerrogativas soberanas relativas à admissão de estrangeiros nos Estados-membros, disciplinando os direitos que esses estrangeiros podem exercer nos territórios nacionais. Ainda que a competência de controle da população estrangeira tenha se tornado uma das principais prerrogativas do Estado moderno, a proliferação de experiências regionais, que desbordam de aspectos meramente econômicos, redefiniu os fundamentos tradicionais da condição jurídica do estrangeiro, a partir do estabelecimento de conceitos próprios da integração regional, como a ideia de cidadania regional e de livre circulação.

Partindo do pressuposto de que a integração regional remodelou os alicerces da condição jurídica do estrangeiro atrelada aos ordenamentos nacionais, a presente seção busca refletir sobre o tratamento jurídico do estrangeiro pessoa física em processos de integração. Busca-se analisar como essa matéria tradicional do DIPr tem sido redefinida no âmbito de modelos regionais através do direito da integração regional e do direito comunitário, permitindo-se tratar de uma teoria jurídica da integração regional que repercute no estatuto pessoal dos estrangeiros. Isso porque os ordenamentos regionais analisados produzem e aplicam normas jurídicas especiais destinadas a tutelar os direitos de circulação e residência em espaços integrados, o que cria um novo sistema de disciplinamento normativo que interfere no ordenamento nacional dos países que compõem determinado bloco, principalmente no que se refere ao tratamento concedido aos estrangeiros no espaço comum.

Diante dos efeitos normativos dos sistemas regionais no direito interno, os Estados que participam de arranjos integrativos constituem novas perspectivas de regulamentação da mobilidade humana, seja para favorecer o tratamento em relação a determinadas categorias de estrangeiros, como os estrangeiros regionais, que provêm dos demais países integrantes do mesmo bloco regional, seja para harmonizar o tratamento concedido aos estrangeiros extrarregionais, que provêm de países terceiros, a partir de uma política integrada para a migração e a mobilidade. Partindo dessa constatação, a presente seção foca nos efeitos do regionalismo sobre a noção de estrangeiro e a sua condição jurídica, cujo tratamento foi impactado de modo especial nos blocos constituídos no contexto latino-americano e europeu.

A partir dos modelos regionais observados, é possível notar a redefinição da própria ideia de estrangeiro, graças ao nascimento de um estatuto jurídico próprio e favorecido dos nacionais dos países membros dos blocos regionais. Esse estatuto pessoal favorecido tem conduzido à criação de uma categoria especial de estrangeiro, qual seja, o estrangeiro regional, uma categoria intermediária em termos de prerrogativas de mobilidade, que se situa entre o nacional e o estrangeiro extrarregional, e que apesar de não ser equiparado ao nacional em absolutamente todos seus direitos e deveres de cidadania, goza de um tratamento preferencial em relação aos nacionais de países terceiros. É justamente sobre essa nova condição jurídica do estrangeiro que se passa a concentrar a discussão em tela. Questiona-se em que medida a mobilidade humana tem sido utilizada como elemento diferenciador do tratamento jurídico dado aos estrangeiros em espaços regionais, a partir da utilização de conceitos jurídicos próprios do fenômeno integracionista, como a livre circulação de pessoas e a elaboração de uma ficção jurídica, conhecida como a cidadania regional, que se soma à cidadania nacional na atribuição de direitos de mobilidade no espaço regional.

As normas jurídicas sobre a pessoa, a cidadania e os estrangeiros são sempre uma construção em qualquer ordem jurídica, e o mesmo se aplica às identidades políticas e à solidariedade social (THYM, 2016, p. 128), o que gera uma delicada dicotomia entre nacional e estrangeiro, interno e internacional, cidadão e imigrante, cujo tratamento varia a depender de tradições jurídicas, condições históricas, vínculos políticos e contingências econômicas e sociais dos países. Nesta relação, a depender das referidas contingências, observam-se repercussões jurídicas, em que o Direito se apresenta como uma das principais variáveis na equação, na medida em que pode pender para um tratamento mais benéfico ao estrangeiro, reduzindo disparidades jurídicas, ou pode ampliar a distância entre a figura do estrangeiro e do nacional, acentuando disparidades em termos de direitos civis, sociais e políticos.

Como decorrência dessas variáveis que influemcian no disciplinamento do tema, Peixoto (2019, p. 143) acrescenta ao binômio nacional e estrangeiro, anteriormente abordado, o binômio da estabilidade-mobilidade, configurado na tensão entre sedentarismo e migração. Para o autor, a noção de estabilidade ou permanência territorial das populações foi reforçada com o aparecimento e o fortalecimento dos Estados-nação, sobretudo a partir do final do século XIX. Se, até então, a mobilidade territorial era relativamente insensível ao sancionamento político, depois desse momento o controle da população passou a ser uma das principais prerrogativas do Estado, de modo que a noção de soberania foi construída com base no controle sobre a mobilidade populacional, sendo a regularidade da presença no território nacional um dos principais eixos da cidadania. Dada essa restrição, a mobilidade internacional

passou a ser tratada como uma questão que demanda vigilância e regulamentação contínuas, ora incentivada juridicamente, ora limitada por razões de ordem pública, segurança ou saúde.

Considerando que a mobilidade humana, em geral, e a migração em particular, envolvem profundas transformações nas dinâmicas individuais e coletivas, apontando um elemento que é parte integrante da negociação que se estabelece entre o lugar de onde se vem e o lugar onde se está, emergem visões antagônicas acerca do estrangeiro, que repercutem na sua situação jurídica, seja no âmbito do direito interno, seja nos sistemas normativos regionais, ou mesmo nos instrumentos de proteção global. Como aponta Moulin (2011, p. 10), mutações sociopolíticas são engendradas, novas possibilidades são abertas e, frequentemente, recrudescem-se medos e ódios provocados pela presença do estrangeiro, que se converte naquele que é de fora e ao mesmo tempo estranho a uma comunidade.

Por um lado, alguns países e sociedades têm avançado rumo a uma leitura das migrações como fonte inesgotável de temores e problemas. Segundo essa visão, o estrangeiro é percebido como fonte de desordens públicas e como ameaça à homogeneidade social, econômica e cultural da comunidade de destino, por vezes fomentada por uma narrativa idealizada, buscada no processo histórico de confluência entre o Estado e a Nação. Como corolário dessa perspectiva, observa-se a inclusão da temática migratória nas agendas de segurança nacional e internacional (BIGO, 2002). São erigidos muros, barreiras e exigências crescentes de vistos e documentação, centros de detenção de migrantes e refugiados, militarização dos aeroportos e pontos de fronteira e construção de um aparato de vigilância do movimento humano que desemboca em uma política securitizada para as migrações.

Para certos grupos, a circulação é acelerada e facilitada, o movimento é quase instantâneo, com vistos eletrônicos, *fast passes*, passaportes biométricos e modalidades de transportes eficientes em custo e tempo. Para outros, migrar é, se não impossível, extremamente arriscado: rotas subterrâneas, vidas e trajetórias invisíveis, recursos escassos e, quando acaso se chegue ao destino, uma miríade de incertezas e privações é encontrada (MOULIN, 2011, p. 11), sobretudo em relação aos deslocamentos humanos forçados. A leitura restritiva das migrações culmina com privações de acesso a direitos sociais e ao estabelecimento de uma xenofobia contestatária e de governo, correspondendo ao conjunto de discursos e de atos que tende a designar o estrangeiro como um problema, um risco ou uma ameaça para a sociedade que o acolhe, buscando mantê-lo apartado dessa sociedade, seja o estrangeiro alguém que está longe ou a caminho, seja alguém já radicado no território em questão (VENTURA, 2017).

Por outro lado, em contraponto à visão restritiva, observa-se a coexistência de uma leitura mais positiva e otimista dos potenciais trazidos pelas migrações globais. O debate orienta-se para o impacto das remessas de recursos de imigrantes para seus países de origem e para a formação e circulação de trabalhadores migrantes qualificados. Na busca pela maximização do seu bem-estar, os indivíduos continuarão a deslocar-se para os locais onde sabem que o trabalho será melhor remunerado. Mesmo diante de eventuais limitações do processo migratório, os sujeitos em mobilidade desencadeiam movimentos e contornam obstáculos, transformando suas próprias vidas e as comunidades de partida e de chegada. A mobilidade humana, principalmente a mobilidade da força de trabalho, passa a ser considerada um fator que leva ao aumento de eficiência econômica, e em última instância, também ao desenvolvimento.

A abertura de canais políticos de migração e a criação de espaços de livre circulação de pessoas em blocos regionais são formas de permissão política e jurídica fundadas em uma lógica de movimentação que se sabe ser procurada pelos indivíduos e que, ao mesmo tempo, favorece a dinâmica econômica (PEIXOTO, 2019). Outros, ainda, focam a migração do ponto de vista das sensibilidades culturais e políticas advindas de múltiplas e, por vezes, sobrepostas lealdades que os deslocamentos humanos promovem. Nesse sentido, o fenômeno migratório produz alterações constitutivas nos contornos da cidadania, que passa a ser transnacionalizada. Os estrangeiros definem-se, para alguns, em termos de uma cidadania latitudinal que articula pertencimento jurídico ao país de origem e direitos de permanência no país de recepção, não necessariamente reproduzindo um processo de exclusão. Da mesma forma, segundo a concepção positiva das migrações, o fenômeno da mobilidade humana pode contribuir para solucionar ou mitigar problemas práticos vivenciados em determinadas comunidades de destino, como o envelhecimento da população e a queda do número de nascimentos. Por essa razão, a visão acerca do estrangeiro, em si, congrega correntes dicotômicas em termos de atribuição e gozo de direitos.

No âmbito regional, a mesma dualidade de tratamento em relação ao estrangeiro é reproduzida, o que culmina com uma teoria da integração regional que gera efeitos sobre a condição jurídica dos estrangeiros. No que tange aos efeitos específicos do regionalismo sobre a noção de estrangeiro e a sua condição jurídica em processos de integração regional é possível notar que os arranjos integrativos transformam as noções basilares que envolvem o conceito de estrangeiro até então estudado. Como observado, os processos de integração, em suas fases mais avançadas, visam ir além de uma comunidade econômica, o que pode

culminar em uma espécie de regionalismo orientado para as pessoas (NEUVONEN, 2019), ao menos do ponto de vista teórico-normativo.

Os arranjos regionais abarcam esquemas normativos que interferem no estatuto jurídico das pessoas que circulam pelo espaço integrado, seja para facilitar ou enrijecer determinados deslocamentos, seja para conferir um novo regime jurídico regional para os cidadãos do bloco. Da mesma forma que a integração regional visa a reduzir disparidades econômicas entre os países participantes, quando o projeto alcança etapas mais avançadas, também as discriminações entre os nacionais dos membros que compõem o bloco tendem a ser reduzidas, em matéria de trabalho, residência, estudo, circulação e permanência no espaço regional.

Porém, se por um lado as disparidades entre os direitos de mobilidade tendem a ser reduzidas, por outro lado, o fenômeno da integração regional também cria novos processos de diferenciação que envolvem os próprios cidadãos dos países do bloco entre si, de forma mais sutil, como também os cidadãos de países terceiros, de forma mais notória. O esquema de diferenciação dos direitos de mobilidade, que ocorre em múltiplos níveis, reproduz processos de inclusão e exclusão normativa de estrangeiros nas fronteiras regionais e ocorre a partir da criação de conceitos jurídicos vinculados à integração regional. Tais conceitos estão intimamente ligados à mobilidade humana, a exemplo da ideia de cidadania regional, como se observará mais adiante, o que colabora para alterar a noção tradicional de estrangeiro.

Na doutrina clássica, a condição jurídica do estrangeiro representa o conjunto de direitos que o ádvena goza em determinado país, que não o de sua origem, numa certa época. Neste ponto, é possível notar que o tema abordado traz certa vinculação com o direito interno de cada Estado, devendo, porém, o Estado respeitar o Direito Internacional. Sobretudo no contexto de universalização dos direitos humanos, são traçados limites à discricionariedade estatal no que tange ao tratamento do estrangeiro. Da mesma forma, também os acordos regionais condicionam vinculações em relação ao tratamento dos estrangeiros, principalmente em face do compromisso de facilitação recíproca dos direitos de mobilidade em favor dos nacionais dos demais países do bloco.

Dentre as transformações trazidas pela integração regional para a disciplina da condição jurídica do estrangeiro, pode-se mencionar a redefinição dos próprios critérios da estraneidade. Isso porque a noção clássica de estrangeiro envolve o sujeito que vem de fora, que não pertence ao território nacional, alguém que por si ou por sua comunidade de destino, tem a mobilidade humana como um requisito de sua condição jurídica. Ocorre que o processo de integração regional é capaz de interferir e redefinir os fundamentos que sustentam a noção de estrangeiro e o próprio elemento de estraneidade presente nessas relações jurídicas.

Primeiramente, um arranjo integracionista tem potencial de interferir na concepção clássica de território, ao instituir um novo espaço regional sobre o qual incide um direito regional ou comunitário capaz de abolir ou reduzir o efeito de controle das fronteiras internas, bem como gerir de forma integrada as fronteiras externas dos Estados-membros. Além disso, os blocos regionais interferem na noção de mobilidade humana, uma vez que instituem novos critérios para os deslocamentos intrarregionais, no intuito de favorecer ou reduzir os obstáculos relativos à liberdade de circulação de pessoas no âmbito do espaço comum. Finalmente, os modelos de integração conformam ordens jurídicas regionais que afetam o direito interno, inclusive no âmbito do DIPr, especialmente na matéria relativa à condição jurídica do estrangeiro, o que afeta a soberania dos países que compõem o bloco, em maior ou menor grau, a depender do modelo analisado.

Firmam-se compromissos regionais que demandam um esforço de adaptação, incorporação ou harmonização da legislação interna em face das normativas regionais, voltadas a conceder um tratamento mais favorecido aos cidadãos do bloco em matéria de circulação e residência, mas também em matéria laboral, previdenciária e social. Como consequência da participação na organização regional, o país membro do respectivo bloco compromete-se a conferir um tratamento privilegiado a determinados estrangeiros, quais sejam, os estrangeiros regionais, nomeados dessa forma para se referir aos nacionais dos países que compõem determinado bloco no confronto com a legislação interna de um outro membro desse mesmo bloco.

Pelo exposto, é possível notar que os processos de integração regional, mormente nas fases mais adiantadas, geram transformações profundas na ideia de estrangeiro e na sua condição jurídica. Em um cenário global, marcado por uma pluralidade de experiências regionais, tais arranjos produzem normativas que repercutem na tutela jurídica dos direitos de mobilidade das pessoas que circulam ou se estabelecem em espaços comuns.

Ao criarem sistemas regionais de disciplinamento da mobilidade humana, os processos integrativos constituem regimes específicos de governança migratória, assentados em um direito regional que remodela a situação jurídica dos estrangeiros. Os arranjos regionais, tanto em modelos supranacionais, quanto intergovernamentais, são desafiados a tutelarem os direitos de mobilidade dos cidadãos regionais e dos cidadãos de países terceiros, viabilizando, internamente, a livre circulação de pessoas, mas sem, necessariamente, garantirem as mesmas prerrogativas aos fluxos externos, resultando em um regime dual de regulação dos deslocamentos humanos.

Os processos de integração emergem como importantes centros disciplinadores da mobilidade humana. Nas etapas mais aprofundadas do processo, os blocos tendem a formar acordos específicos para estabelecer a livre circulação de pessoas, enquanto buscam harmonizar o tratamento dos fluxos migratórios externos. A crescente mobilidade de pessoas em espaços regionais, seja para o simples trânsito, seja com ânimo de permanência, impulsiona o disciplinamento da matéria, com regras específicas sobre as condições de entrada, circulação, residência e trabalho no espaço comum.

Por conseguinte, a figura do estrangeiro sofre uma profunda transformação no bojo de processos integrativos, já que os ordenamentos internos passam a sofrer influências dos sistemas resultantes dos processos de integração. Nos processos migratórios internacionais, tradicionalmente, são os Estados que têm competência para definir quem entra no território de sua jurisdição e em que condições. Os critérios e requisitos de entrada, permanência e saída da população estrangeira, e seu acesso a direitos, constituem o que se denomina de política migratória (NICOLAO, 2015). No entanto, a decisão de se associar em bloco altera a relação entre os países que integram essa associação, o que determina rupturas na concepção de soberania, que se transforma diante da existência de decisões conjuntas. Como resultado dessa crescente normatização dos deslocamentos humanos nos arranjos regionais, a mobilidade humana torna-se um fator de redefinição da condição jurídica do estrangeiro.

No âmbito regional, a mobilidade humana adquire contornos específicos graças à redefinição da condição jurídica do estrangeiro no espaço regional e à dualidade entre a ideia de livre circulação de pessoas e de imigração em espaços integrados, conforme observado no capítulo anterior. Por um lado, os blocos concedem prerrogativas de mobilidade aos estrangeiros regionais. Por outro lado, os arranjos de integração são desafiados a harmonizarem o tratamento das migrações extrarregionais. O processo dicotômico de regulamentação do deslocamento humano gera uma tensão constante, que pode ser mais evidente ou menos notória a depender do grau de normatividade atingido pelos blocos. Nos espaços integrados, a mobilidade humana é utilizada como um critério de diferenciação de tratamento dos estrangeiros regionais, tratados como cidadãos do bloco sujeitos à livre circulação, em contraposição ao tratamento conferido a estrangeiros extrarregionais, cujos deslocamentos são disciplinados em uma perspectiva de contenção e controle migratório.

É justamente graças a essa redefinição da ideia de estrangeiro que a integração regional conduz a uma cisão no conceito de mobilidade humana, abordado no capítulo inaugural desta tese, na medida em que o arranjo regional estabelece a dualidade entre as noções de livre circulação de pessoas e de imigração. Verifica-se um duplo processo no qual se observa a

permeabilidade seletiva das fronteiras no interior do bloco, enquanto se fomenta o controle dos fluxos externos, culminando em uma diferenciação de indivíduos não pertencentes ao arranjo integrativo. A distinção de tratamento jurídico é sentida no âmbito de processos de integração regional, dado que são concedidas facilidades de circulação e residência aos cidadãos do bloco, enquanto esses mesmos direitos tendem a ser enrijecidos ou disciplinados na ordem interna de cada Estado para os nacionais de países terceiros. Portanto, a ideia de mobilidade humana tem sido utilizada, por si só, como um elemento diferenciador do tratamento jurídico concedido aos estrangeiros no espaço regional.

A contribuição da integração regional para a redefinição da condição jurídica do estrangeiro se observa, ainda, na consolidação de um sistema de diferenciação, que reconhece o estrangeiro regional como uma categoria especial, com privilégios em relação aos direitos de mobilidade, se comparado aos estrangeiros extracomunitários ou extrarregionais que desejem entrar, circular ou permanecer no espaço comum. O tratamento prioritário pode ter como fundamento o mercado comum ou pode evoluir e afetar todos os nacionais do bloco, com base em uma cidadania regional. A referifa cidadania estabelece direitos tutelados no espaço comum, a exemplo do direito de circulação e residência, quando o nacional de um dos países do bloco, no território dos demais membros, deixa de ser tratado na categoria geral de estrangeiro, e passa a ser tratado especificamente como cidadão regional, com as prerrogativas que esta condição enseja.

O nascimento da figura do estrangeiro regional, portanto, está intimamente ligado a uma formulação jurídica típica dos blocos regionais, qual seja, a cidadania regional ou comunitária, que se distingue do conceito jurídico de cidadania ligada ao Estado-nação. Como explica Davies (2017), à medida que a reificação das fronteiras se intensificou nos séculos XIX e XX, a cidadania tornou-se uma parte essencial do pertencimento a um Estado, além de indicar a força do próprio Estado. Portanto, a categorização daqueles provenientes de fora da comunidade nacional desenvolveu-se como uma forma de determinar quem pertencia e quem não pertencia à determinada nação.

No que se refere aos direitos fundamentais, a noção tradicional de cidadania, ligada unicamente ao Estado-nação, corre o risco de ser um fator de desigualdade e exclusão. A distinção entre direitos do cidadão e direitos do Homem é o último grande obstáculo regulatório à concretização do princípio de igualdade jurídica, segundo esse universalismo de direitos (PIRILLO, 2020), que se revela de forma mais notória na dicotomia envolvendo os direitos reconhecidos ao cidadão e ao estrangeiro. A doutrina dos direitos humanos, partindo de sua origem do direito natural, depois com a Revolução Francesa até as cartas

constitucionais internacionais de hoje, percorreu, ainda que em meio a incertezas e limitações, um caminho progressivo a ponto de se poder falar de uma verdadeira "era de direitos" (BOBBIO, 1992), ainda que não tenha sido alcançado plenamente o fim último, precisamente por ser utópico, de uma sociedade de livres e iguais.

Na verdade, o cenário internacional hoje parece estar radicalmente transformado, a ponto de talvez questionar a própria possibilidade de falar da presente era como uma verdadeira era de direitos. Grande parte dessa problematização decorre, justamente, da dualidade envolvendo a ideia de nacional e estrangeiro, e os princípios decorrentes de uma cidadania atrelada, teórica e metodologicamente, ao Estado nacional.

Sobre a tensão envolvendo a ideia de cidadania e o papel do Estado na sua definição, Mezzarese (2020, p. 7) relembra que é recorrente na literatura a ideia segundo a qual um dos atributos mais importantes da soberania dos Estados é precisamente o direito de determinar a composição de sua própria população, decidindo a seu critério quem admitir e em que condições, de modo que a cidadania é usada como um critério diferenciador da titularidade de direitos em determinado território nacional, vinculando indivíduos a Estados. Com as transformações da comunidade internacional, a partir da consolidação das organizações internacionais, da universalidade dos direitos humanos e da globalização econômica, intensificam-se as contradições envolvendo os princípios fundadores dessa atribuição soberana estatal sobre a condição jurídica do estrangeiro e as prerrogativas da cidadania. A tensão envolve, de um lado, a reafirmação do princípio da igualdade soberana de todos os Estados, e, de outro, a proclamação do princípio da proteção e da concretização dos direitos fundamentais, que se proclamam de titularidade de cada indivíduo, de cada pessoa, independente de sua condição de nacional ou estrangeiro, atrito que sempre marcou e continua a condicionar o constitucionalismo internacional da segunda metade do século XX.

Entre as incertezas e inconsistências mais evidentes do direito internacional, estão aquelas relativas aos termos da afirmação do direito de migrar e à identificação de garantias para a proteção dos direitos fundamentais de quem migra. Incertezas e incoerências relativas à migração evocam e voltam a propor as numerosas divergências e incoerências sobre o *ius migrandi* e suas discordantes formas de regulação. Para tanto, basta observar como o direito de emigrar, reconhecido como direito universal pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, tem sido obstaculizado com o fechamento das fronteiras e com a discriminação de indivíduos no que diz respeito à liberdade de movimento e circulação (PIRILLO, 2020).

Na verdade, ainda não houve uma reconstrução completa das formas de disciplinamento das migrações, difundidas e muito antigas, mas sim uma pluralidade de exemplos parciais em

sua definição específica de espaço-tempo (MEZZARESE, 2020). O direito de migrar e os primeiros declínios jurídicos da sua dupla dimensão sob a forma de emigração, entendida como possível em determidas situações; e imigração, entendida como uma concessão do Estado receptor, ainda continuam permeando as discussões envolvendo a cidadania. Apesar de avanços normativos no âmbito internacional, com adoção de pactos e convenções de alcance global e regional que buscam tutelar os direitos da pessoa migrante e dos membros de sua família, assim como buscam reduzir o hiato entre a figura do nacional e do estrangeiro, adotando critérios relativos a uma noção de cidadania mais inclusiva, o tratamento do estrangeiro continua sendo uma das principais problemáticas do presente século.

Apesar de classicamente se considerar a ideia de emigrar como um direito, e de imigrar como uma concessão, esta não é a fórmula que identifica a estrutura básica do sistema migratório mundial, nem em referência aos acontecimentos da era moderna, nem em referência aos posteriores eventos. Isso porque "sair" nem sempre foi um direito e, por outro lado, não se parece contemplar a possibilidade de que o Estado deva estar sujeito a uma redefinição clara e radical dos termos de sua soberania para abarcar uma noção renovada da ideia de cidadania.

A noção de cidadania, embora não abra mão da figura do Estado, não pode olvidar as influências que os sistemas normativos regionais e internacionais exercem sobre ela, inclusive justapondo novas formas de cidadania, como a cidadania regional. Em outras palavras, a concepção tradicional de cidadania nacional passa a sofrer influências dos sistemas normativos contemporâneos, que redefinem os conceitos clássicos de nacional, estrangeiro e cidadão, a partir de fenômenos associados à universalização dos direitos humanos, mas fundamentalmente, a partir da consolidação dos blocos regionais.

Segundo a concepção doutrinária clássica de Marshall (1996, p. 21), que toma por base o processo de conquista da cidadania na Grã-Bretanha, o conceito em questão emerge como um conjunto de direitos em expansão, indispensáveis à sua realização, que inclui, primeiramente, a noção de direitos civis, a partir do século XVIII; seguido por direitos políticos, no século XIX, e sobrepostos por direitos sociais do século XX. Isto é, a cidadania passa a ser entendida como o vínculo de pertencer a uma comunidade política, configurando-se em liberdade concebida de forma universal, identificada classicamente nas três gerações de direitos: os civis, a exemplo do direito à vida, à reunião e à propriedade; os políticos, relativos ao direito de votar e ser votado; e os sociais, como os valores do trabalho, da previdência e da saúde, desbordando da esfera unicamente eleitoral (COSTA, 2017, p. 256).

Neste ponto, embora não seja o objetivo da tese apresentar uma evolução histórica a respeito da noção de cidadania, cabe pontuar que, com a consolidação do Estado-nação, a cidadania passou a 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 a transformação da comunidade política e o aumento de complexidade das sociedades atuais, representados pela aceleração do processo de globalização, com a intensificação dos fluxos transfronteiriços de pessoas, a partir do reconhecimento de direitos de imigrantes nos países de acolhimento, com a presença de refugiados e apátridas em espaços regionais, e com o advento dos processos de integração regional, formando espaços de integração que transcendem o Estado-nação, a ideia clássica de cidadania também se transformou. Observa-se a construção de cidadanias regionais, em complementação às cidadanias nacionais clássicas, na medida em que surge um conjunto de direitos e obrigações efetivados no nível regional, a exemplo dos direitos eleitorais, dos direitos de circulação e de residência, e dos direitos de proteção consular, que são positivados em favor de categorias especiais de estrangeiros regionais, considerados não apenas nacionais de seus respectivos Estados, mas cidadãos de um bloco regional. O conjunto de prerrogativas reconhecidas aos cidadãos de um bloco econômico marca a passagem de uma cidadania nacional para uma cidadania transnacional, pós-nacional, no sentido de que transcendem os limites do Estado-nação, embora não abra mão deste ente político.

É possível observar a ligação existente entre a ideia de cidadania e de Estado quando se estudam os elementos utilizados para conceituar a própria noção de cidadania. Para explicar o conceito em tela, a doutrina clássica frequentemente parte da ideia de nacionalidade, que é a ligação juridicamente estabelecida entre o indivíduo e determinado Estado (DUPAS; CARVALHO; CARVALHO, 2019, p. 108). O vínculo de pertencimento a um Estado por meio da nacionalidade é comumente referido quando se busca o conceito de cidadania. O ideal clássico remete à concepção de que o cidadão é aquele que pertence a um determinado Estado, com direitos e deveres a serem observados por ele. Esse cidadão seria o portador de direitos e deveres fixados por um sistema normativo que lhe confere, ainda, a nacionalidade. “De fato, o conceito de cidadania tem sido tradicionalmente empregado em uma perspectiva nacional, isto é, em uma abordagem que pressupõe que o status de cidadão implica vínculo de subordinação entre um indivíduo e um Estado nacional” (ZARDO, 2019, p. 47).

Acerca da aproximação entre a ideia de nacionalidade e cidadania, Moura (2014) destaca que os ordenamentos jurídicos nacionais mantêm cada um a sua definição dos termos apresentados. Por exemplo, a ordem constitucional do Brasil estabelece que a nacionalidade representa um vínculo jurídico entre o indivíduo e o Estado soberano. Trata-se de uma situação jurídica e não um direito, ao contrário da cidadania, que pressupõe a nacionalidade e envolve direitos políticos, consubstanciados no direito de participar da vida política do país. Em termos de direito internacional, no entanto, as duas categorias ainda são amplamente distintas. Portanto, qualquer convergência de termos por legislações internas não deve ser interpretada em paralelo no nível internacional. Para efeitos do direito internacional, o vínculo jurídico existente entre o indivíduo e um determinado Estado é qualificado com a mesma ideia de nacionalidade. O conceito atual de cidadania, por outro lado, não deve ser estritamente utilizado para indicar que um indivíduo pertence a um Estado, nos termos do direito internacional, mas que o sujeito é titular de direitos e obrigações particulares ao abrigo do direito nacional desse Estado.

Nesse sentido, Dupas, Carvalho e Carvalho (2019) relembram que, para a doutrina clássica, o cidadão é o indivíduo que reúne as condições necessárias para ter e exercer os chamados direitos políticos. Pressuposto básico do cidadão é o de que seja nacional do respectivo Estado. Mas nem todo nacional possui a qualidade de cidadão. Desta forma, o conceito de cidadão é mais restrito que o de nacional, que, por seu turno, é mais restrito que o de integrante da população de um país. Segundo essa concepção mais restritiva, ser cidadão é ter direitos políticos, de modo que a cidadania estaria ligada ao direito de votar e ser votado.

Por seu turno, embora a cidadania ainda careça de uma definição consensual, já que os significados variam a depender das perspectivas de análise e dos objetivos específicos de cada pesquisa, adota-se nesta tese a concepção da cidadania como um status legal que identifica uma relação entre um indivíduo e um Estado ou outra entidade territorial, como a UE ou o MERCOSUL, uma província federal, ou mesmo Estados apenas parcialmente reconhecidos, que envolvem direitos e deveres específicos. Em todo caso, deve-se estar ciente de que a cidadania de um Estado, a depender do ordenamento jurídico em causa, pode ser usada como sinônimo de nacionalidade, ou com um significado diferente de nacionalidade, ocasião em que se refere aos direitos e deveres legais dos indivíduos vinculados à nacionalidade segundo o direito interno. Em alguns ordenamentos nacionais, a cidadania tem um significado mais específico e refere-se a direitos e deveres que só podem ser exercidos pelos nacionais após a maioridade, como direitos de voto ou a direitos e deveres que os nacionais só podem exercer

no território nacional; enquanto a nacionalidade indica a vinculação jurídica entre uma pessoa e um país, conforme reconhecido no direito internacional (GLOBALCIT, 2020).

A cidadania envolve a titularidade de direitos, que tradicionalmente se relacionam aos direitos civis, políticos e sociais, posteriormente acrescidos de direitos econômicos e culturais. Sob esse aspecto, o cidadão seria identificado como um depositário de direitos, como uma cidadania legal, que se desborda em deveres gerais de participação efetiva, consciência de voto, cumprimento das disposições legais, controle da atividade governamental, interesse pelos rumos sociais e exercício da Democracia. Além disso, a cidadania abarca uma dimensão associada à participação consciente em uma comunidade, vista como o *locus* no qual se pode atingir o bem comum, fomentando o sentimento de solidariedade e de identidade comum (ZARDO, 2019). Para fins dessa seção, porém, diante da vinculação temática à condição jurídica do estrangeiro, foca-se nos aspectos legais da noção de cidadania.

Segundo o aporte jurídico da cidadania, é possível notar que o termo se desenvolveu tendo como fundamento a ideia de Estado e, em princípio, as questões relativas à cidadania são da competência interna de cada país. Entretanto, na sociedade atual, a cidadania não está mais necessariamente ligada ao lugar de nascimento ou à filiação como cidadão. Um desenvolvimento pleno e efetivo da pessoa, por vezes, requer uma proteção mais significativa dos direitos do indivíduo no local de residência em vez do local de nascimento. No cenário atual, portanto, o cidadão se apresenta com uma nova fisionomia, baseada mais no princípio da universalidade dos direitos humanos, do que em sua vinculação com o Estado de origem (MOURA, 2014). O conceito restrito de cidadania, apesar de ter o caráter de vinculação a um Estado, não é mais capaz, por si só, de responder a todas as demandas da sociedade.

Devido à crescente transnacionalização, que é característica de uma sociedade globalizada, a cidadania passa a ser encarada com características mais vastas (BACEGA DE BASTIANI; PELLENZ, 2015, p. 244). O Estado-nação pode deixar de ser o lar da cidadania devido ao enfraquecimento da vinculação até então existente entre os dois, uma vez que "o Estado não tem mais o monopólio das normas, pois há regras internacionais que ele deve partilhar com a comunidade internacional" (DUPAS; CARVALHO; CARVALHO, 2019, p. 112). Fatores como a mitigação da soberania estatal absolutista, a interdependência dos Estados devido ao processo globalizatório, a internacionalização dos direitos humanos, a elevação à categoria de sujeitos de direitos das organizações internacionais e do indivíduo, assim como a ascensão de blocos regionais, levaram à adoção de uma perspectiva mais transnacionalizada da cidadania, que transcende as fronteiras nacionais e os limites territoriais estabelecidos.

Como corolário desse processo, há certa dissociação da cidadania e da nacionalidade, bem como uma abertura dos sistemas nacionais às normas internacionais e regionais sobre o tema, sobretudo em matéria de proteção daqueles que estão excluídos do vínculo de proteção jurídica atrelado à cidadania em territórios nacionais, em especial no que tange ao tratamento dos estrangeiros. A pressão pela redefinição da ideia de cidadania em direção a um conceito mais aberto e inclusivo não significa a abdicação da figura do Estado para determinar as condições de entrada e permanência de estrangeiros em seu território, nem mesmo suprime os critérios estatais de *ius sollis* e *ius sanguinis* frequentemente utilizados para atribuição de nacionalidade, nem tampouco retira as condições de perda dessa nacionalidade, ou impede as competências nacionais relativas à composição das populações e à titularidade de direitos.

O que ocorre é uma atualização e ampliação do conceito clássico de cidadania, tendo como base a redefinição da comunidade internacional, atrelada à universalização dos direitos humanos e intensificação de fenômenos regionais que criam novos direitos associados a uma cidadania regional. Em consequência, a verticalização entre Estado e cidadão já não é restritiva, devido ao arcabouço jurídico internacional e regional existente, na medida em que outros atores passam a atuar e dividir o protagonismo na cena internacional. Trata-se de uma espécie de cidadania que o Estado deve conceder ao indivíduo quando este adentra em seu território. Tal cidadania se conecta a direitos básicos, como civis, sociais, econômicos e culturais, independentemente de seu lugar de origem.

A questão pode ser problematizada com relação à titularidade de direitos para estrangeiros em determinados territórios nacionais. De acordo com a visão restritiva da cidadania, fixada no paradigma da nacionalidade, percebe-se que, especialmente em relação aos direitos políticos, tais prerrogativas tendem a não ser concedidas plenamente ao estrangeiro, ou são concedidas com limitações. Desse modo, se um indivíduo possuir direitos civis e sociais, porém não possuir direitos políticos, mesmo assim ele poderia ser considerado um cidadão. Entretanto, sob o aporte da cidadania restritiva, vinculada estritamente ao Estado, esse racioncínio não seria possível.

No caso do Brasil, por exemplo, a Constituição Federal impede o estrangeiro de alistar-se como eleitor (§ 2º, Art. 14) e impõe como condição de elegibilidade a nacionalidade brasileira (inciso I, § 3º, Art. 14). Inclusive, o Brasil é o único país da América do Sul que não garante o voto ao estrangeiro em alguma esfera: municipal, estadual ou federal. As Constituições do Chile, Venezuela, Paraguai, Uruguai, Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru possuem artigos que autorizam o voto do estrangeiro em alguma das três esferas de poder. Todas estas Magnas Cartas autorizam o voto do estrangeiro nas eleições

municipais, contudo, a maioria ainda restringe o voto nas eleições nacionais (DUPAS; CARVALHO; CARVALHO, 2019).

Como sintetiza Moura (2014), o estudo desse tradicional instituto jurídico merece uma análise diferenciada que leve em conta seus múltiplos perfis, que transcendem as fronteiras puramente estatais, para abarcar, a princípio, o cenário internacional e as relações interestaduais e, posteriormente, os fenômenos de integração regional. A cidadania passa a ser concebida não só como um conjunto de direitos e deveres decorrentes do elemento que liga o indivíduo ao Estado para efeitos do exercício da proteção diplomática, mas, também, em relação aos eventuais limites previstos pelo ordenamento jurídico internacional que visam impor restrições à disciplina.

De fato, os Estados têm uma liberdade considerável, reconhecida por tratados e confirmada pela jurisprudência, na formulação de suas leis de cidadania e nacionalidade. No entanto, os próprios tratados identificam certos limites a essa liberdade. A evolução normativa regional e internacional no que diz respeito ao tratamento do estrangeiro tem um papel decisivo na redifinição da ideia de cidadania, principalmente para reduzir, embora sem eliminar, a distância normativa entre cidadão e estrangeiro.

Isso porque as convenções adotadas nas últimas décadas impõem condições à apatridia, aos refugiados, à cidadania e à discriminação contra as mulheres e estrangeiros, a exemplo da Convenção de Haia que rege as normas internacionais relativas à nacionalidade de 1930; Convenções sobre o status de apatridia de 1954 e sobre a redução dos casos de apatridia de 1961; Convenção sobre a Nacionalidade das Mulheres Casadas de 1957; Artigos preliminares da Comissão de Direito Internacional sobre Proteção Diplomática de 2006; Convenção sobre a Redução de Casos de Múltipla Nacionalidade e Obrigações Militares em Caso de Múltipla Nacionalidade de 1963; Acordos de dupla cidadania entre países latino-americanos e europeus; Declaração dos Direitos do Homem, Carta Europeia de Direitos Humanos, dentre tantos dispositivos que reconhecem que a cidadania proporciona o acesso a inúmeros direitos e deveres, além da igualdade entre nacionais e estrangeiros residentes (MOURA, 2014).

Como acentua Pirillo (2020), o acervo internacional, seja convencional ou consuetudinário, busca alcançar uma efetiva universalização dos direitos fundamentais por meio de um constitucionalismo mundial, já prefigurado por cartas internacionais, embora ainda carente de garantias. Observa-se um movimento que busca a construção de uma ordem internacional que suprima a cidadania como status privilegiado, que finalmente supere a dicotomia entre direitos humanos e direitos do cidadão e reconheça a todas as pessoas os mesmos direitos fundamentais. Caso contrário, é provável que a “era dos direitos” continue a

revelar-se, no plano concreto da legislação nacional, como a idade da máxima desigualdade, aquela entre cidadãos e estrangeiros.

Vale destacar, ainda, que a cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. O que muda, de um Estado-nação para outro, não são só as regras que definem quem é ou não cidadão, mas, também, são distintos os direitos e deveres que caracterizam o cidadão em cada um deles. Em cada um desses espaços territoriais, sociais e políticos, ao longo do tempo, o conceito de cidadania tem se alterado, seja incorporando ou não os imigrantes no que se refere ao grau de participação dos diferentes grupos, seja no tocante à proteção propiciada pelo Estado aos que dela necessitam (CADEMARTORI, 2011, p. 169).

No entanto, não apenas a internacionalização dos direitos humanos marcou a transformação da cidadania nacional. Também a integração regional ofereceu sua contribuição para a redefinição desse conceito. Como pontua Zardo (2019), as perspectivas restringiam-se a uma compreensão estritamente nacional de cidadania, prescindindo de reflexões sobre a plausibilidade da aplicação desse conceito em contextos infra ou supranacionais. O paradigma nacional da cidadania, e do próprio tratamento conferido ao estrangeiro no contexto do regionalismo, passou a mudar de forma mais significativa a partir da década de 1990, quando se observou um florescimento dos processos de integração regional, com a criação do MERCOSUL, em 1991, e o aprofundamento da integração europeia, com o advento do Tratado de Maastricht, que criou a cidadania comunitária.

No caso da UE, observou-se, de forma mais nítida, que direitos também poderiam ser conferidos por entes supranacionais, e, ainda, que a satisfação desses direitos e a consecução dos objetivos econômicos previstos pelos processos de integração poderiam viabilizar a criação de uma identidade regional, simultânea à nacional, e não dissonante desta, que culminaria na obrigatoriedade de concessão, por parte dos membros, de um tratamento privilegiado para os estrangeiros comunitários. Tais estrangeiros não mais passariam a ser considerados como ádvenas, mas, sim, sujeitos detentores de um estatuto jurídico favorecido, qual seja, o de cidadão da UE, que os distinguiria dos cidadãos de países terceiros.

Acerca dos efeitos da integração regional no conceito tradicional de cidadania, Dupas, Carvalho e Carvalho (2019, p 114) esclarecem que:

> É cada vez mais comum que blocos internacionais ou regionais, os quais se formaram inicialmente por questões econômicas, passem a criar pactos relacionados aos cidadãos de seus Estados-membros, no intuito de garantirem a igualdade de direitos, livre circulação e facilidade de residência. Da mesma maneira, poderá haver pactos bilaterais entre países fronteiriços no sentido de facilitar ou garantir tais

> benefícios aos nacionais dos Estados pactuantes. Também é recorrente que países façam adequações em suas legislações internas relacionadas à migração com o objetivo de manter uma coerência com os pactos internacionais de direitos humanos que já tenham sido ratificados por seus governos.

Os efeitos da integração regional para o conceito de cidadania levaram a uma abordagem pós-nacional do termo analisado, que se consubstanciou na criação da cidadania regional, comunitária ou supranacional, a depender da estrutura normativa do bloco considerado. A criação de uma ordem jurídica regional ou comunitária que exerce efeitos sobre o tratamento jurídico dos estrangeiros, principalmente em relação aos seus direitos de mobilidade no espaço regional, que se tornam favorecidos se comparado a nacionais de países terceiros, ensejou uma ruptura parcial com o conceito de cidadania restrito às fronteiras dos Estados nacionais individualmente considerados.

A cidadania regional significa uma construção jurídica decorrente de arranjos integrativos que conferem direitos e prerrogativas aos nacionais dos países membros que integram o respectivo bloco, cuja tutela dessas prerrogativas passa a ser vinculada e disciplinada no âmbito dos sistemas normativos criados pelos processos regionais, não estando mais apenas restrita aos limites dos ordenamentos internos. Constrói-se uma cidadania compartilhada (HABERMAS, 2012), em que os indivíduos possuem um aspecto da cidadania vinculado à sua origem nacional e outra mais ampla, abrangendo o sistema político regional de que seus países fazem parte.

A construção dessa cidadania regional em um processo de integração depende das políticas efetivadas em termos de supranacionalidade de direitos, no caso da UE, ou da adoção de política voltadas à harmonização dos direitos de cidadania regional tutelados no regime regional, no caso de experiências intergovernamentais, como o MERCOSUL. Em outras palavras, trata-se da adoção de medidas que assegurem direitos através de normativas e decisões tomadas no âmbito da organização regional.

Acerca do papel da integração regional para a construção do conceito de cidadania regional, Moura (2018) explica que o processo integrativo pode implicar a construção de uma nova noção de cidadania, ligada ao fenômeno integracionista, que ultrapasse a tradição interna dos Estados e exija uma conceituação mais elástica. Nesse processo, são envidados esforços para estabelecer uma democracia supranacional e uma cidadania comunitária capazes de dar consistência a formas de convivência local e regional mais transparentes, participativas e solidárias. A cidadania regional se baseia, portanto, na cooperação, no respeito à diversidade local e na harmonização dos interesses comuns, buscando mitigar certas diferenças no tratamento do estrangeiro regional, principalmente em relação aos direitos de circulação e

residência no espaço comum, criando outros direitos econômicos, sociais e de participação política para os estrangeiros regionais. Não obstante o estatuto favorecido criado em favor dos nacionais dos países do bloco, a cidadania regional condiciona, por si só, novos esquemas de exclusão, principalmente em relação aos nacionais de países terceiros, na medida em que cria novas tipologias de estrangeiros não beneficiários das prerrogativas da cidadania regional, como se abordará no tópico seguinte.

A partir dos pressupostos apontados, depreende-se que as peculiaridades da cidadania regional ou comunitária residem na sua atipicidade, na originalidade da sua construção histórica e jurídica, nos destinatários, na autoridade pública que lhe deu vida, e na natureza dos direitos e deveres que se seguem. Trata-se, portanto, de uma nova tipologia de cidadania, uma cidadania comumitária, construída a partir das cidadanias já existentes, na qual os titulares compartilham um vínculo jurídico do qual deriva a proibição de qualquer discriminação com base na nacionalidade, abarcando os estrangeiros regionais (MOURA, 2014). Na perspectiva de uma integração completa, que se ocupa não apenas da redução dos controles migratórios interregionais, mas também da proteção e da tutela dos direitos do indivíduo no campo laboral e social, nota-se a preocupação da integração regional no sentido de regulamentar um estatuto jurídico para os cidadãos regionais que ultrapasse a mera autorização de atravessar as fronteiras estatais, principalmente nas etapas mais avançadas dos modelos usuais de integração.

Dentre as experiências estudadas nesta tese, percebe-se que a cidadania comunitária já é uma realidade na UE, e mostra-se como um projeto em construção no MERCOSUL. Os detalhes jurídicos da cidadania europeia e mercosulina serão abordados nos capítulos seguintes. Por ora, cumpre esclarecer que tanto a cidadania da UE, quanto a cidadania do MERCOSUL, influenciam a noção tradicional referente à condição jurídica do estrangeiro, na medida em que foi criada uma tipologia intermediária de estrangeiro, isto é, o estrangeiro regional, que passa a ser considerado um cidadão regional, principalmente se comparado aos estrangeiros extracomunitários ou extrarregionais. Em ambos os processos, a cidadania regional nasce como uma ficção jurídica que afeta diretamente a vida cotidiana daqueles que dela se beneficiam, isto é, os nacionais dos países dos blocos. Por essa razão, o conceito analisado exige uma adaptação normativa em relação ao direito interno dos países, a fim de se assegurar mutuamente as prerrogativas referentes aos direitos de circulação, residência, trabalho e estudo para os cidadãos dos blocos.

Com tal propósito, deve-se pensar em um núcleo básico de direitos a fim de que a cidadania regional se transforme em um valor construído e consolidado, levando em

consideração este âmbito comum. As políticas de igualdade e de não discriminação, nesse sentido, são fundamentais porque refletem a ideia do direito e da cidadania (MOURA, 2018).

No caso europeu, a cidadania da UE foi instituída pelo Tratado de Maastricht, assinado em 1992, que designa o estatuto jurídico e os direitos dos cidadãos da UE, conforme definidos nos artigos 18, 20 e 21 do TFUE e na Diretiva 2004/38/CE, habitualmente designada por Diretiva da Cidadania ou da Livre Circulação. Estes incluem os direitos a: não discriminação com base na nacionalidade; circular e residir livremente na UE; votar e candidatar-se ao Parlamento Europeu e às eleições autárquicas; proteção consular, entendida como a ajuda da embaixada ou consulado de qualquer outro país da UE aos cidadãos do bloco em perigo num país fora da UE onde não tenham embaixada ou consulado no seu próprio país; direito de apresentar uma petição ao Parlamento Europeu e queixar-se ao Provedor de Justiça Europeu; contactar e receber uma resposta de qualquer instituição da UE numa das línguas oficiais do bloco; aceder aos documentos do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia e do Conselho (GLOBALCIT, 2020).

No caso do MERCOSUL, 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. O Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL 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 referido Plano se constitui em uma estratégia regional para implementação do conceito de cidadão do MERCOSUL, 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.

Nota-se que ambos os blocos apresentaram preocupações em instituir a cidadania comum, embora em graus de efetivação distintos. Como corolário dessa cidadania, 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 ou regional, pois ambos são considerados também cidadãos do bloco, o que implica uma condição jurídica especial em comparação a cidadãos de países terceiros.

Na perspetiva dos processos de integração regional, também é possível afirmar um impacto indireto da implementação dessas regras de carácter internacional na atribuição da cidadania instituída pelos modelos de integração, na medida em que o gozo desse estatuto está condicionado à nacionalidade de um dos Estados-Membros. Deste modo, tanto a cidadania da UE, quanto a futura cidadania do MERCOSUL, estão sujeitas a receber indiretamente as influências das obrigações impostas pelo direito internacional no que se refere aos métodos de atribuição e perda da nacionalidade, visto que esta constitui o pré-requisito para a apropriação da cidadania regional. Nesse sentido, a constituição de uma cidadania comum, que pressupõe a apropriação da nacionalidade, esteve na base das iniciativas da UE neste domínio. Mais recentemente, esse interesse envolveu também o MERCOSUL, devido à crescente atenção à regulamentação das áreas sociais e econômicas, especialmente no que diz respeito à circulação e residência de pessoas e à aprovação de um plano de ação que prevê a constituição da cidadania mercosulina (MOURA, 2014).

Dessa forma, não se deve olvidar que, apesar de a cidadania regional marcar uma transição de uma cidadania territorial para uma abordagem mais transnacional das problemáticas envolvendo a condição jurídica do estrangeiro, com peculiaridades próprias decorrentes do seu conceito em cada projeto regional, a participação dos Estados-membros no processo ainda é relevante. Não se exclui a competência de atuação estatal, nem se dissocia completamente a nacionalidade da cidadania. Na verdade, o critério da nacionalidade continua sendo importante na definição da cidadania regional. Isso porque as principais experiências de integração analisadas, que adotam o conceito de cidadania comum, como a UE e o MERCOSUL, não abrem mão da participação estatal na tutela dos direitos de cidadania regional, já que tendem a reconhecer esse estatuto privilegiado com base na nacionalidade de cada Estado-membro.

É nesse sentido que Dal Prá, Mendes e Mioto (2007, p. 168), tratando especificamente da cidadania da UE, reconhecem que o bloco europeu, ao dispor que "é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro", 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.

De fato, mesmo em um projeto integracionista, cada Estado-membro continua relevante para o bloco, uma vez que detém competência normativa para estabelecer os critérios jurídicos próprios de atribuição de nacionalidade originária, 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. A possibilidade de estabelecer a distinção jurídica entre nacional e estrangeiro permanece como uma expressão relevante da soberania nacional.

Em síntese, verificou-se que a integração regional promoveu a redefinição do estuto jurídico do estrangeiro em espaços integrados, a partir de conceitos próprios, como a ideia de cidadania regional, sem elidir o papel dos Estados no processo. Nos 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, gozam 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, de modo que podem passar a ser referidos como cidadãos do bloco, com tratamento jurídico privilegiado devido à cidadania regional. A referida cidadania, apesar de representar uma tutela adicional dos direitos de mobilidade para os nacionais dos países do bloco, ainda assim reproduz novos modelos de dualidade e de exclusão jurídica de determinadas tipologias de estrangeiros, nos termos que se passa a analisar.

4.3 Cidadão regional e estrangeiro extrarregional: os direitos de circulação e residência no espaço integrado e as dualidades de tratamento jurídico

A partir da análise dos tópicos anteriores, foi possível observar que, com as transformações jurídicas da comunidade internacional, principalmente a partir da consolidação dos direitos humanos, os estrangeiros passaram a ter tratamento jurídico mais favorecido, graças à obrigação de reconhecimento de um paradigma mínimo de direitos a ser observados, ao menos no plano normativo. Ainda que, sob o aporte restritivo da cidadania nacional, os estrangeiros não sejam plenamente reconhecidos como cidadãos na comunidade de destino, em virtude das eventuais limitações de direitos, sobretudo em relação ao exercício de direitos políticos, é possível observar que houve certo avanço no sentido de reduzir as disparidades de tratamento envolvendo nacionais e estrangeiros no que tange à tutela de direitos no plano internacional.

Da mesma forma, na esfera regional, foi possível sentir os impactos das transformações jurídicas envolvendo o tratamento do estrangeiro, diante da consolidação de conceitos vinculados ao processo de integração regional, que afeta os ordenamentos internos dos países participantes de tais arranjos integrados. As transformações jurídicas envolvendo a situação dos estrangeiros em espaços comuns são observadas, principalmente, em relação à pressão exercida pelos blocos para reconhecimento da livre circulação de pessoas e para efetivação dos direitos de cidadania regional. Como corolário desse processo, verifica-se a criação de um estatuto jurídico privilegiado do cidadão regional, que envolve prerrogativas de circulação, residência, trabalho, estudo, proteção consular, dentre outros direitos que beneficiam diretamente os nacionais dos países do bloco, sem que tais vantagens sejam necessariamente extensíveis aos estrangeiros extrarregionais.

Constata-se, por um lado, que os estrangeiros, em geral, passaram a ter tratamento jurídico mais adequado, graças à obrigação de reconhecimento de um paradigma mínimo de direitos assegurados no âmbito internacional. Por outro lado, os países que participam de processos de integração passaram a conferir um nível adicional de proteção aos estrangeiros regionais no espaço comum, através das prerrogativas derivadas da cidadania regional. Tais prerrogativas podem abarcar desde a simples facilitação dos requisitos de mobilidade e de obtenção de residência no território dos países que integram o bloco, até situações mais complexas, que envolvem a igualdade de direitos trabalhistas e previdenciários, a participação política, a proteção consular e o acesso às instâncias e cortes regionais.

Valendo-se de uma analogia terminológica utilizada no direito do comércio internacional, verifica-se que a integração regional parece instituir uma espécie de exceção à cláusula da nação mais favorecida para estrangeiros regionais, embora não suprima completamente as distinções envolvendo cidadãos comunitários e cidadãos de países terceiros. No comércio internacional, a cláusula da nação mais favorecida, reafirmada pela OMC no âmbito do sistema multilateral de comércio, indica que os benefícios concedidos a uma parte contratante devem ser extensíveis às demais partes integrantes do referido sistema, sob pena de gerar desvios de comércio (ASSIS; OLIVEIRA; CARVALHO, 2018, p. 38).

Ocorre que a cláusula comporta exceções toleradas juridicamente pelo próprio sistema multilateral. A integração regional, em si, é um exemplo reconhecido de exceção à cláusula da nação mais favorecida, uma vez que o processo integracionista implica na redução de discriminações entre as economias dos países participantes, com a criação de um espaço econômico privilegiado em relação a países terceiros, sem uma necessária extensão automática e imediata dos benefícios a estas últimas nações.

De modo semelhante ocorre com o estatuto pessoal dos estrangeiros em processos de integração regional, estatuto esse referido como o conjunto de direitos e deveres tutelados no espaço regional. A universalização dos direitos humanos, principalmente a partir do contexto pós-guerra, evoluiu no sentido de pressionar juridicamente as nações para reconhecerem uma proteção internacional aos estrangeiros na condição de imigrantes, refugiados e apátridas, reduzindo as disparidades envolvendo direitos civis, políticos e sociais entre nacionais e estrangeiros. O fenômeno da integração regional, por sua vez, evoluiu para reconhecer um nível a mais de proteção para determinadas tipologias de estrangeiros, quais sejam, os estrangeiros regionais, através dos conceitos da cidadania regional e da livre circulação de pessoas, autorizando o gozo de um estatuto privilegiado aos cidadãos do bloco no que tange aos seus direitos civis, sociais, políticos e econômicos no espaço regional, embora tais prerrogativas não sejam extensíveis aos estrangeiros extrarregionais.

Como consequência desse fenômeno, observa-se uma espécie de dualidade de tratamento jurídico em matéria de migração e mobilidade em blocos regionais, que pode ser sentida em maior ou menor grau, a depender do projeto de integração em curso e do nível de institucionalização de cada bloco. O regime de dualidade envolvendo o cidadão regional e o estrangeiro extrarregional se faz sentir, com mais notoriedade, quando são analisados os direitos de circulação e residência no espaço integrado, o que gera um estatuto jurídico privilegiado para algumas categorias de estrangeiros. Dessa forma, a integração regional funciona como fundamento jurídico utilizado pelos ordenamentos nacionais para conferir tratamento mais privilegiado para determinados estrangeiros, sem que isso constitua uma violação do direito internacional público e dos tratados internacionais de direitos humanos.

A partir da constatação mencionada, a presente seção aborda os efeitos do regionalismo sobre a condição jurídica do estrangeiro, com foco na dualidade de disciplinamento da mobilidade humana em blocos regionais. Para tanto, propõe-se uma reflexão sobre a situação jurídica do estrangeiro em processos de integração à luz dos direitos de circulação e residência no espaço integrado. Busca-se demonstrar a utilização da mobilidade humana como elemento diferenciador do tratamento jurídico dado aos estrangeiros regionais e extrarregionais em processos de integração, cujo regime de dualidades opera em múltiplos níveis. Como observado, o processo integrativo traz impactos significativos para a definição do status jurídico dos estrangeiros. Tais impactos abarcam desde o reconhecimento da liberdade de circulação de pessoas, que pode ser progressivamente extensível a cidadãos de países terceiros e a Estados associados, passando pela criação de espaços de livre mobilidade, com redução de controles fronteiriços, até chegar à consolidação de uma cidadania regional.

Em relação à referida cidadania regional, esse instituto não deve ser visto como um fim em si mesmo, mas, principalmente, como um mecanismo indispensável para alcançar a própria sustentabilidade do bloco no longo prazo, a qual repousa não apenas na promoção do crescimento econômico, mas, também, na geração de condições que contribuam ao acesso e exercício dos direitos de cidadania, como plataforma essencial para dotar de legitimidade o processo de integração e para contribuir à criação do sentido de pertencimento a uma identidade regional (ZARDO, 2019). Trata-se, portanto, de uma nova tipologia de cidadania, uma cidadania comum, construída a partir das cidadanias já existentes, na qual os titulares compartilham um vínculo jurídico transnacional do qual deriva a proibição de discriminação com base na nacionalidade. Portanto, apresenta-se como um conceito com características originais, não se confundindo com a concepção de cidadania do Estado.

Da mesma forma que a cidadania regional, também a livre circulação de pessoas, que significa a liberdade de se deslocar e de se estabelecer no espaço regional sem que sejam impostas restrições injustificadas, representa uma possibilidade de avançar no tratamento jurídico do estrangeiro no nível regional. Como esclarece Moura (2018), os desenvolvimentos no tratamento da questão migratória fazem emergir o conceito de livre circulação enquanto categoria chave para a problemática da cidadania regional, mostrando-se como um dos requisitos da cidadania europeia e também mercosulina. Sob o apelo da livre circulação de pessoas, foram eliminados muitos fatores de vulnerabilidade, nomeadamente, a situação migratória irregular daqueles residentes nos outros Estados-membros e, de consequência, a sua melhor inserção na comunidade de acolhimento.

Por essa razão, o direito de circulação e residência no espaço regional representa uma tipologia chave para compreender os efeitos do regionalismo sobre o tratamento do estrangeiro em contextos regionais e a formulação do conceito de cidadania. Isso porque a prerrogativa de circulação e residência se situa entre os direitos civis, na medida em que abarca a liberdade de locomoção e de estabelecimento, e os direitos sociais, haja vista que abarca, em sentido amplo, não só a mera autorização de atravessar fronteiras e de se fixar no território de outros Estados-membros, mas, também, abarca as condições necessárias para a efetivação dessa prerrogativa no espaço comum, como a liberdade de estudo, trabalho, a igualdade de oportunidades e a não discriminação.

Por um lado, a integração regional conduziu à discussão sobre um núcleo básico de direitos para os indivíduos que se deslocam e se estabelecem em espaços integrados, a fim de que a cidadania regional e a liberdade de circulação de pessoas se transformem em um valor construído e consolidado no âmbito comum, demandando políticas de igualdade e de não

discriminação. Por outro lado, não se pode olvidar que o processo integracionista também reproduziu novos processos de inclusão e exclusão jurídica de estrangeiros, seja de forma mais intensa e notória, como na UE, seja de forma mais sutil e velada, como no MERCOSUL. É possível notar que o modelo de dualidade de tratamento jurídico está presente em ambos os blocos analisados, principalmente ao se considerar os direitos de circulação e residência conferidos a cidadãos regionais e a cidadãos de países terceiros, como se passa a abordar.

Em relação à justificativa para escolha do direito de circulação e residência, verifica-se que a dinâmica específica da mobilidade humana em blocos de integração, sob o aporte jurídico, pode ser analisada segundo vários enfoques diferentes. A ênfase de estudo pode ser dada, por exemplo, nos direitos de mobilidade, no controle de fronteiras, no regime de visto, na governança regional da imigração irregular, nos sistemas de proteção do refúgio e da apatridia, ou mesmo nos aspectos trabalhistas e previdenciários da mobilidade. A tese, por seu turno, optou por focar nos direitos de circulação e residência relacionados à mobilidade humana no bloco econômico europeu e mercosulino, por entender que tais direitos compõem o estatuto jurídico dos estrangeiros regionais, afetando a vida cotidiana das pessoas que se encontram ou pretendem ingressar em áreas de integração, revelando, com mais clareza, o regime dual de mobilidade humana ora mencionado.

Noutro giro, as normativas regionais da UE e do MERCOSUL, experiências analisadas nesta pesquisa, frequentemente trazem esses direitos disciplinados conjuntamente em diplomas normativos especiais. Além disso, a própria ideia de migração enseja, além do dado da circulação, um dado de permanência, de residência, distinto do mero trânsito, o que exige o estudo não só do direito de circulação no espaço regional, como, também, do direito de residência. Em suma, a análise dos direitos de circulação e residência, que já encontram um nível de regulamentação regional significativo no modelo europeu e mercosulino, permite demonstrar as contribuições da integração regional para a formação de um espaço comum, com o intuito de ilustrar a dualidade de tratamento jurídico que um processo integracionista condiciona entre os estrangeiros extracomunitários ou extrarregionais e os cidadãos do bloco.

Acerca do estatuto jurídico dos estrangeiros, especialmente em relação aos direitos de circulação e residência, Lavenex (2018, p. 7) explica que é possível esboçar uma taxonomia das funções do Estado no tratamento dos migrantes e de seus direitos que vão desde aqueles concedidos à simples presença, até os direitos que envolvem a residência legal. A presença simples se aplica independentemente do status legal, ou seja, estadia regular ou irregular, e compreende o direito de sair de um país, de não ser exposto à repulsão, e outros direitos civis, sociais e econômicos básicos. Os direitos relativos à presença legal e à residência legal, por

sua vez, vão além e incluem a liberdade de movimento dentro do país e direitos econômicos e sociais mais abrangentes, aproximando-se dos direitos dos cidadãos plenos. Em suma, os migrantes passaram a desfrutar de proteção significativa do Estado de bem-estar liberal, já que oss direitos individuais de entrada, residência e segurança de residência constituem o cerne dos direitos regionais, sendo frequentemente acompanhados por um conjunto de direitos sociais e econômicos (NEUVONEN, 2019).

Essa evolução levou pesquisadores a tratarem do surgimento de conceitos envolvendo quase-cidadãos (GLOBALCIT, 2020) ou filiação pós-nacional, uma forma de filiação que se aproxima muito da cidadania, com exceção dos direitos políticos. Esses pilares gerais da governança da migração refletem a evolução do Estado moderno. Não implicam, porém, que os Estados tenham acolhido plenamente todas as categorias de estrangeiros, nem que tenham sido coerentes na definição e circunscrição do bem coletivo em matéria de imigração.

Principalmente no âmbito regional, os sistemas jurídicos de integração continuam diferenciando tipologias de estrangeiros com base, especialmente, na amplitude dos direitos de circulação e residência conferidos no espaço comum. O regime dual da mobilidade humana distingue os cidadãos regionais dos cidadãos extracomunitários, diferencia grupos de cidadãos extrarregionais entre si, a depender das finalidades dos deslocamentos, e, por vezes, distingue, até mesmo, os próprios cidadãos regionais entre si.

Como abordado no capítulo inaugural, a mobilidade humana opera efeitos jurídicos específicos no âmbito dos processos de integração analisados. O direito comunitário e o direito da integração regional, a depender da forma como são efetivados, podem reforçar o tratamento dual concedido aos estrangeiros no espaço regional. A dualidade consiste na concessão de privilégios de circulação e residência aos estrangeiros regionais, considerados cidadãos do bloco, em contraposição ao tratamento concedido aos estrangeiros extracomunitários, que sofrem restrições das regras regionais positivadas.

Aos cidadãos regionais são concedidos benefícios relacionados à liberdade de circulação e residência, a partir de normativas que abarcam a harmonização dos documentos utilizados para os deslocamentos no interior do bloco, a desburocratização de fronteiras internas, a abolição de requisitos de visto e a facilitação do direito de residência no espaço regional. Por outro lado, os estrangeiros extracomunitários estão sujeitos a controles mais rigorosos nas fronteiras externas, tanto em relação aos requisitos de mobilidade, quanto ao controle migratório, não se beneficiando automaticamente da livre circulação.

Dessa forma, o regime dual de mobilidade humana nos processos mencionados tem impactado a governança migratória regional. Como acentua Bisong (2019), a governança da

migração envolve a identificação e a definição da questão a ser regulamentada, e pode resultar em leis e políticas através das quais os governos respondem a esse fenômeno. No âmbito regional, a governança migratória, adquire contornos particulares, na medida em que envolve instituições que geralmente se baseiam em um tratado e possuem mecanismos de tomada de decisão que incentivam a cooperação, onde se encontram, ainda, iniciativas menos formalizadas que definem as prioridades de ação na seara migratória.

Repise-se que o conceito de governança migratória se afasta de outros termos como gestão, gerenciamento ou controle migratório. A ideia de governança das migrações implica negociação e cooperação, em contraste com a conformidade nas relações hierárquicas. Isto é, trata-se de um processo de governar através de redes horizontais que conectam atores públicos em diferentes níveis de governo e também, mas não necessariamente, atores não-governamentais (CAPONIO; CORREA, 2018, p. 1.998).

A ideia de gestão migratória ou gerenciamento das migrações, por sua vez, abarca a gestão e implementação de todo o conjunto de atividades, primariamente pelos Estados, dentro dos sistemas nacionais, através da cooperação bilateral e multilateral, no que diz respeito a todos os aspectos da migração e à regulamentação das considerações sobre migração nas políticas públicas (OIM, 2019, p. 138). O termo se refere a ações planejadas para operacionalização de estruturas políticas, legislativas e administrativas, desenvolvidas pelas instituições encarregadas da migração, sendo mais ligado à administração pública na área das migrações, com leis, regulamentos e decisões de governos, sendo prioritariamente estatal, enquanto a ideia de governança é mais ampla por amparar todo o conjunto de processos e instituições envolvidos no tratamento da condição do estrangeiro.

Para Geiger (2013), em uma perspectiva mais crítica, o termo gestão ou gerenciamento das migrações, mais utilizado a partir dos anos 2000, baseia-se na ideia de que os movimentos transfronteiriços devem ser discutidos de forma menos politizada e mais técnica, em direção a uma migração mais gerenciada e ordenada. Relaciona-se à tentativa de encontrar soluções mais pragmáticas, mas que acaba por construir uma narrativa que restabelece, confirma e autoriza a necessidade de manter controles rigorosos de fronteiras e mobilidade, contribuindo para a securitização e atualização tecnológica dos limites territoriais, enquanto cria um estado de exceção constante em face do estrangeiro. Ao passo que a ideia de governança migratória se relaciona à pluralidade de atores, de instrumentos, de fóruns de discussão e de processos envolvidos no disciplinamento das migrações e da mobilidade nos múltiplos níveis apresentados, razão pela qual é o termo mais adequado para esta seção a fim de discutir a dualidade de tratamento dos estrangeiros em blocos regionais.

Em relação aos exemplos de governança migratória regional em que se observa o regime de dualidade jurídica mencionado, cita-se o caso da UE, que alcançou um nível avançado de institucionalização, a partir da supranacionalidade normativa. Consolidou-se um quadro comunitário de livre circulação de pessoas no espaço comum e de cooperação reforçada para as migrações extracomunitárias, além de se conferir abertura para acordos de cooperação com regiões e países terceiros na governança da mobilidade humana, cujo controle cooperativo das migrações abrange desde medidas de capacitação até patrulhas conjuntas nas águas territoriais de países terceiros e informações compartilhadas de vigilância fronteiriça (MARKARD, 2016). Paralelamente, buscou-se a construção de uma política europeia para as migrações que não retirasse completamente as competências soberanas nacionais de controle de estrangeiros, em prol de uma maior harmonização do tratamento jurídico conferido aos nacionais de países terceiros que pretendam entrar, permanecer ou circular no espaço comum europeu.

Não obstante o avanço normativo e institucional do modelo europeu em matéria migratória, as organizações regionais do Sul Global também adotaram ações significativas nesse campo. Como exemplo, tem-se o caso do MERCOSUL, na seara do regionalismo sul-americano, que estabeleceu como meta a livre circulação dos fatores produtivos como um dos principais resultados do mercado comum, abarcando, inicialmente, a circulação de trabalhadores, seguida da ampliação progressiva dos direitos de mobilidade aos cidadãos do bloco, a partir de sucessivos acordos regionais, como o Acordo de Residência e o Plano da Cidadania Mercosulina, como se analisará no capítulo específico sobre essa organização.

O sistema dual de disciplinamento da mobilidade humana, vigente nos arranjos integrativos citados, impacta o modelo de governança migratória de cada um deles, podendo ser verificado tanto na UE, quanto no MERCOSUL, tanto em relação às mobilidades de curta duração, para fins de negócios e turismo, por exemplo, quanto para o fenômeno migratório propriamente dito. As peculiaridades normativas de cada um dos blocos mencionados serão tratadas nos dois capítulos sucessivos. Por ora, é importante mencionar que, seja no modelo europeu, seja no arranjo mercosulino, é possível constatar a premissa de que os processos estudados implicam em um regime dual da mobilidade humana. Isto é, um regime de diferenciação que abarca os estrangeiros regionais, enquanto categoria associada à cidadania regional, com privilégios de mobilidade em comparação aos estrangeiros extra bloco.

O regime dual da mobilidade humana está presente em ambos os modelos, embora em diferente intensidade. No caso da UE, o bloco consolidou uma legislação comunitária, regida pela supranacionalidade normativa que concede aos cidadãos da UE o direito de circular e

residir livremente e o direito de acesso à assistência social através das fronteiras (MARTINSEN; ROTGER; THIERRY, 2019). Adicionalmente, instituiu um espaço de fronteiras internas desmobilizadas, regida pelo acervo de Schengen, que será tratado no capítulo seguinte, em que se garante a livre circulação de pessoas pela supressão de fronteiras internas. Todavia, às margens dessa fortaleza, estabelecem-se controles rígidos de fronteiras externas, associados a uma política de reforço da vigilância comunitária.

Baseadas na distinção entre cidadãos europeus e não europeus, as políticas migratórias se fundam em restrições de entrada e de gozo dos direitos de mobilidade para os estrangeiros extracomunitários. Em matéria de mobilidade, os nacionais de países terceiros ainda enfrentam controles pormenorizados nas fronteiras externas ao bloco. Em matéria de migração, os estrangeiros extracomunitários estão submetidos à política de imigração europeia. A dualidade repercute na setorização da política migratória, facilitando determinados fluxos de estrangeiros, como os trabalhadores qualificados, enquanto enrijece o controle sobre outras categorias, como a migração irregular (CARRERA *et al.*, 2019).

No caso da UE, esse impasse se torna evidente diante de um regime jurídico dual da mobilidade humana. Os desafios para governança se fundam na necessidade de equilíbrio entre os interesses nacionais e as prerrogativas supranacionais do direito europeu, principalmente na busca por maior harmonização em relação às competências dos Estados-membros, pressionados no contexto de crise migratória e de ascensão do nacionalismo. Outrossim, também o Espaço Schengen passou a enfrentar o paradoxo da integração, com a substituição das fronteiras territoriais internas e a manutenção de uma fronteira externa rígida. As normativas não só reduziram o efeito das fronteiras internas, como também criaram novas fronteiras, reproduzindo processos de inclusão e exclusão de estrangeiros. Ademais, também as fronteiras internas, em contextos de crise, seja de caráter sanitário, de segurança ou migratória, são recrudescidas, a partir da reintrodução de controles internos que reduzem a mobilidade humana e arriscam a livre circulação, reforçando uma abordagem nacionalista do problema (COSTA; VIEIRA, 2019b).

Nas migrações internacionais, a abordagem metodológica nacionalista gera categorias de análise como o estrangeiro ou o estranho, aquele que ameaça a lealdade a um Estado que lhes outorga direitos. Na UE, a governança do tema se depara com desafios relacionados à tentativa de associação entre a questão migratória e o aumento da insegurança, que pode ser ilustrada pela ascensão das correntes extremistas. Com a crescente onda imigratória, aumentou o número e a popularidade das posições que compartilham a hostilidade em relação

aos imigrantes, em um pacote que alia preconceito, xenofobia e nacionalismo (DALMAZ *et al.*, 2016, p. 46).

Sobre o renascimento de uma perspectiva excludente da cidadania que reforça o regime até então estudado, Santoro (2006, p. 57) apresenta a seguinte crítica, na Europa passou-se de uma fase em que o poder do Estado estava vinculado à sua capacidade de tornar a população produtiva e disciplinada para uma fase em que o Estado pode se limitar a selecionar seus cidadãos. Esta passagem envolve o abandono de estratégias inclusivas de reconhecimento dos direitos de cidadania em favor de uma concepção de cidadania que se ergue como um muro que exclui os migrantes que chegam ao continente. Para o autor, durante cerca de um século, a partir da segunda metade do século XIX, a integração social na Europa orientou-se por meio de uma política de cidadania inclusiva, entendida como um conjunto de direitos, caracterizados por um aumento progressivo do número de sujeitos admitidos no gozo de direitos de cidadania, bem como uma progressiva ampliação desses direitos. Hoje, os governos europeus tendem a adotar políticas de cidadania excludentes, no sentido de que a percepção da necessidade de reduzir progressivamente os direitos sociais reconhecidos parece ter criado a predisposição para aceitar a ideia de que em seus países existe uma ampla gama de sujeitos sem direitos, uma subclasse. O motivo dessa mudança centra-se na percepção, não claramente tematizada, mas latente, de que os fenômenos migratórios transformaram a população em um recurso móvel, amplamente selecionável e manipulável.

Os desafios da governança migratória regional reverberam, ainda, na desconfiança da livre circulação de pessoas. O direito da UE concede aos cidadãos do bloco o direito de circular e residir na União, mas essas prerrogativas são contestadas e seu impacto no estado de bem-estar social discutido. A relevância dessas regras pode se exemplificada no debate sobre a saída do Reino Unido da UE (MARTINSEN; ROTGER; THIERRY, 2019). A guinada nacionalista no bloco gera efeitos desintegradores, já sentidos com o BREXIT, colocando empecilhos para a consolidação de políticas comuns. O incremento das restrições à mobilidade, somado à desconfiança da liberdade de circulação de pessoas, gera um sistema de dualidades que afeta os próprios europeus, além de criar novas dualidades entre europeus e britânicos. Diante da ascensão da desconfiança a respeito da integração europeia, o principal risco para a regulamentação da mobilidade humana é a promoção de um retorno a competências estatais disciplinadoras que reforçam a figura clássica do estrangeiro, em detrimento das conquistas já alcançadas no bojo da cidadania regional, reaproximando-se a livre circulação à ideia de imigração.

Os exemplos verificáveis que justificam a dualidade de disciplinamento da mobilidade humana no contexto da UE serão pormenorizados no capítulo dedicado à estrutura normativa deste bloco. No entanto, em linhas gerais, as dualidades podem ser observadas no bojo do espaço Schengen, em que os cidadãos europeus, para exercerem o direito de livre circulação, apresentam identidade ou passaporte válido, enquanto os nacionais de países terceiros estão sujeitos a controles pormenorizados nas fronteiras externas e sujeitos à exigência de visto para determinadas nacionalidades.

Além disso, a dualidade envolve os próprios estrangeiros extracomunitários, na medida em que os cidadãos de países terceiros incluídos na lista comum de países não membros cujos cidadãos, além de se sujeitarem a controles pormenorizados nas fronteiras externas, precisam obter visto para entrar no Espaço Schengen, enquanto outras nacionalidades são dispensadas da exigência. Em matéria de circulação e residência, os cidadãos da UE se beneficiam da liberdade de circulação e residência como um direito da cidadania regional, enquanto os cidadãos de países terceiros, considerando que não são beneficiários da cidadania regional, têm sua condição jurídica complementada pela política comum de imigração do bloco, voltada para a contenção e a seleção dos fluxos externos (FERREIRA, 2019).

No contexto sul-americano, a questão envolvendo o tratamento do estrangeiro também ocupou papel central no desenvolvimento histórico e jurídico das nações que compõem a sub-região. Sobre o disciplinamento geral da condição jurídica do estrangeiro na América do Sul, Acosta (2018), esclarece que, apesar dos desafios da região, esta oferece abordagens alternativas para o disciplinamento da migração e da cidadania. O modelo aponta um contraste com outras regiões do globo por ter instituído o regime de fronteiras abertas e de direitos iguais entre estrangeiros e nacionais garantidos pelas constituições sul-americanas do século XIX. A abertura era para atrair indústria, habitantes e embranquecer a população, não necessariamente envolvendo uma abordagem democrática ou humanitária. Ao longo do século XX, os Estados sul-americanos começaram a filtrar os fluxos com base na moralidade, saúde física ou mental e classe social, mudando a abordagem da abertura para uma forte distinção entre nacionais e estrangeiros durante os períodos de exceção vivenciados na região. A legislação migratória era um exercício estratégico de construção do Estado, uma vez que os novos Estados-nação percebiam o controle das fronteiras e da população estrangeira como uma condição necessária para reafirmação da soberania autônoma.

Na virada do século XXI, enfocam-se medidas de migração inclusiva. O continente insere uma abordagem baseada nos direitos humanos para a migração na retórica regional. Por exemplo, embora a extensão dos direitos políticos em nível local seja uma tendência crescente

na UE e na América do Sul, esta última lidera no sufrágio universal de não cidadãos em nível nacional (FINN, 2019). Com relação às fronteiras abertas, a América do Sul foi excepcional no século XIX e os Estados começaram a voltar-se, embora não completamente, para redução de diferenças de direitos entre os nacionais e certos estrangeiros. Os blocos regionais, por sua vez, tiveram papel marcante neste processo de reconhecimento de direitos a determinados estrangeiros, em especial o MERCOSUL, em que existe um mecanismo permanente de acesso à residência, buscando eliminar a situação de irregularidade para migrantes regionais, qual seja, o Acordo de Residência de 2002. Os principais desafios para a cidadania regional e para o tratamento do estrangeiro, no entanto, permanecem em termos de incongruência, implementação e reconhecimento do direito de migrar como um direito fundamental genuíno, devido à tomada de decisão em vários níveis e dificuldades em combinar acordos regionais e leis internas, o que acaba por nutrir o regime de dualidades ainda presente na região.

Sobre esse regime de dualidade, Acosta (2018) conceitua o nacional *versus* o estrangeiro como termos jurídicos. Se o nacional é o pólo positivo e o estrangeiro é o pólo negativo em termos de gozo de direitos (FINN, 2019), a América do Sul ainda convive com uma zona cinzenta, que contém determinadas tipologias de estrangeiros com tratamento diferenciado decorrente de vínculos coloniais, como os hispano-americanos, cujo status significava uma filiação diferente, já que, por estar mais perto dos nacionais do que dos estrangeiros, eles tinham direitos privilegiados e rotas rápidas de naturalização. Também na zona cinzenta está o estrangeiro naturalizado, um termo que distingue entre nascimento territorial de nacionais e migrantes que se naturalizaram, este último detendo menos direitos, por exemplo, no acesso a certos cargos públicos. Ainda, o tratamento diferenciado na sub-região pode ser decorrente, até mesmo, de vínculos mais recentes de integração econômica, como ocorre no caso do MERCOSUL, em face da pretensa cidadania regional do bloco, que demanda uma adaptação das legislações dos Estados Partes para conceder um tratamento favorecido aos estrangeiros mercosulinos.

No caso mercosulino, diferentemente da UE, não há estrutura supranacional, nem política integrada para migrações externas, pois o projeto se encontra em um estágio ainda distante do que constituiria a integração plena (NICOLAO, 2015). Apesar de apostar na harmonização legislativa e de conferir protagonismo aos governos nacionais, o regime de dualidades em matéria de mobilidade humana também se encontra presente no MERCOSUL, embora de forma mais sutil do que na UE, devido a certo esforço regional de reconhecer a migração sob um paradigma discursivo de direitos humanos. O direito mercosulino revela que o bloco consolidou prerrogativas de circulação e residência aos cidadãos regionais, a partir de

normativas específicas, como o acordo de residência e o plano de ação da cidadania mercosulina, enquanto os estrangeiros extra bloco ainda estão sujeitos às legislações nacionais para regulamentar seus direitos de mobilidade.

No MERCOSUL, os impactos da dualidade são observados na dificuldade de consolidação de uma efetiva governança migratória regional. O processo mercosulino, regido pela intergovernabilidade, ainda está consideravelmente arraigado ao Estado Parte e em sua disponibilidade de cooperação com os demais Estados na implementação de uma política regional para as migrações e mobilidade. Ademais, a necessidade de incorporação normativa e a resistência a uma maior harmonização jurídica colocam desafios adicionais para a efetivação das regras já existentes em matéria de mobilidade humana.

Do ponto de vista normativo, a prevalência da legislação nacional tem sido indicada como um obstáculo à integração (BRUMAT, 2019, p. 15). Apesar de avanços na área migratória, a falta de harmonização das legislações internas, a dificuldade de consolidação da cidadania regional e da livre circulação, e a falta de aplicação uniforme das normas acentuam a disparidade de tratamento entre mercosulinos e estrangeiros extrabloco, o que prejudica o avanço de uma política migratória integrada. Além disso, a ordem jurídica regional pode enfrentar alguns obstáculos para atingir a esfera jurídica dos cidadãos regionais, mas tais óbices são inferiores ao enfrentados pelo direito internacional público, uma vez que existem estruturas regionais vinculadas aos Estados Partes que os diferenciam de modelos mais incisivos, como o direito europeu.

Além dos desafios normativos gerais para a governança migratória, o MERCOSUL enfrenta desafios específicos, associados ao incremento da mobilidade humana intrarregional, como no caso do fluxo de venezuelanos. Considerando que a Venezuela se encontra suspensa do bloco por violação do compromisso democrático, bem como considerando que aquele país não incorporou os acordos de residência, o tratamento da mobilidade humana dos venezuelanos está sujeito à legislação de cada Estado Parte, o que mais uma vez reproduz um modelo de dualidade, dessa vez entre cidadãos mercosulinos e venezuelanos, já que, em razão da situação excepcional, não houve aplicação uniforme da normativa regional que favorece o direito de circulação e residência na região (VIEIRA; COSTA, 2019).

Os exemplos verificáveis que justificam a dualidade de disciplinamento da mobilidade humana no contexto do MERCOSUL serão pormenorizados no capítulo final referente à estrutura normativa deste bloco. No entanto, em linhas gerais, o regime dual está presente em normativas específicas, como os Acordos de Residência de 2002 que garantem o direito à livre residência aos nacionais dos Estados Partes, mediante a comprovação da nacionalidade,

e também aos seus familiares, embora não abarque nacionais de países terceiros, sujeitos à legislação migratória interna de cada país. Também em matéria de circulação, o bloco apresenta regime de diferenciação, em normativas como o Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes e Estados Associados, Decisão CMC n. 18/08, que permitiu o trânsito dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL mediante a utilização de documento de identidade válido, dispensando-se o passaporte. Por fim, o próprio projeto de cidadania do MERCOSUL reconhece a mobilidade humana como um direito de cidadania regional, mas se mostra excludente contra estrangeiros extrarregionais, já que os nacionais de países terceiros ainda estão sujeitos aos procedimentos das leis nacionais de migração, o que reforça o regime de diferenciação de estrangeiros.

Acerca da diferenciação de estrangeiros em processos regionais e dos impactos do sistema regional nos ordenamentos internos, Dal Ri e Moura (2020), exemplificando a situação do Brasil no contexto do MERCOSUL, relembram que as normativas mercosulinas delineiam os contornos de mais uma diferenciação de tipos de estrangeiro no sistema jurídico nacional, distinguindo-os em estrangeiro mercosulino e de Estado terceiro, uma vez que, do ponto de vista burocrático, aquele recebe tratamento diferenciado e possui prerrogativas exclusivas no que tange à obtenção do direito de residência. Para as autoras, o MERCOSUL está se aproximando do sistema existente na UE, que diferencia o tratamento concedido ao cidadão de um dos Estados membros daquele oferecido ao extracomunitário, o que reforça o argumento desta tese.

Cumpre esclarecer que, no MERCOSUL, a distinção terminológica entre livre circulação e migração é mais sutil justamente porque ainda se busca consolidar a ideia de cidadania mercosulina, 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 mencionados acordos de residência, além de a sub-região buscar conferir, no plano teórico, um tratamento favorecido para todos os estrangeiros com base no paradigma de direitos humanos (GALLINATI; GAVAZZO, 2018). Não obstante, o tratamento prioritário para determinadas categorias de estrangeiros está presente no âmbito das organizações regionais, especialmente no âmbito do MERCOSUL, em que os cidadãos mercosulinos gozam de situação favorecida, no plano normativo e prático, principalmente no que tange à simplificação dos direitos de circulação e residência no espaço integrado (DAL RI; MOURA, 2020).

Em uma análise comparativa com a UE, ao encarar a Europa como uma zona de fronteiras desmobilizadas, os cidadãos europeus também detêm prerrogativas de mobilidade.

Neste espaço comum, os cidadãos do bloco tendem a ser tratados como europeus, não como imigrantes. Em contrapartida, reconhece-se a circulação dos europeus como uma mobilidade favorecida, em contraste com o movimento de nacionais de países terceiros, que pode configurar o fenômeno da migração (SCHOLTEN; OSTAIJEN, 2018), geralmente quando associado a certo ânimo de permanência, com alteração dos vínculos sociais, tornando mais clara a distinção entre migração e livre circulação. Certo é que, no processo de integração europeu, o seu cidadão goza de uma série de direitos e prerrogativas que vão muito além da simples facilitação na concessão da permissão para residência ou da mera autorização para ultrapassar fronteiras, prerrogativas essas que não são diretamente extensíveis aos estrangeiros extracomunitários, o que reforça o modelo dual vigente naquele bloco.

A implementação de normativas regionais voltadas à facilitação dos direitos de circulação e residência em contextos regionais, como o Tratado de Maastricht, o acervo Schengen, e as diretivas comunitárias no contexto da UE; assim como os Acordos sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, de 2002 e o Plano de Ação para Cidadania de 2010, no contexto mercosulino, sem dúvida, apresentam-se com um avanço nos projetos da integração regional e na definição do status jurídico dos cidadãos provenientes de seus Estados partes. A adoção desses acordos em contextos comunitários e a recepção dessas normativas em modelos intergovernamentais evidenciam a expectativa, em âmbito nacional, de ampliação de direitos e de maior humanização ao tratamento do cidadão regional, europeu ou mercosulino, no confronto com os demais estrangeiros.

Em outras palavras, o estatuto jurídico privilegiado dos estrangeiros regionais, doravante considerados cidadãos do bloco, significa a contrapartida social do processo de integração regional. Trata-se do benefício normativo que repercute na vida cotidiana daqueles que estudam, residem, trabalham, se aposentam ou simplesmente circulam no espaço regional. É o atrativo normativo que justifica a integração regional para a população dos Estados-membros. E esse tratamento diferenciado, a princípio, não representa um problema em si mesmo. Pelo contrário. Até porque as próprias legislações nacionais, frequentemente, instituem tratamento diferenciado de estrangeiros a depender de vínculos coloniais, culturais, linguísticos, dentre outros critérios que entendem por relevantes.

Recorda-se, a título de ilustração, o exemplo da Constituição do Brasil, que em seu art. 12, prevê tratamento diferenciado também aos portugueses (parágrafo 1°), com base no estatuto da igualdade, e aos provenientes de outros países lusófonos (inciso II, letra “a”) para fins de acesso à nacionalidade brasileira (DAL RI; MOURA, 2020). Ou mesmo uma política de governo voltada à isenção ou simplificação dos procedimentos de concessão de vistos para

determinadas nacionalidades, em função de acordos econômicos ou cooperações estratégicas fora do contexto da integração regional, como ocorre na relação dos países BRICS para diplomatas, turismo ou intercâmbio (SAUTER; JUNG, 2020, p. 64; LAGO, 2020, p. 41).

Em suma, entende-se que tem sido possível conceder tratamentos prioritários a estrangeiros fora do processo integracionista, muito embora a integração regional claramente funcione como um fundamento jurídico utilizado por uma ordem jurídica nacional para conceder tratamento diferenciado para determinados estrangeiros, sem que isso constitua uma violação do direito internacional e dos tratados internacionais de direitos humanos. Portanto, verifica-se que a dualidade estudada não é, em si, negativa, ilegal ou ilegítima. O problema é quando esse tratamento preferencial é usado como um subterfúgio para justificar políticas migratórias regionais e nacionais discriminatórias, que estigmatizam e excluem determinadas categorias de estrangeiros em detrimento de outras, ou reduzem o acesso aos direitos já consolidados no plano internacional e regional.

Frise-se, por fim, que os princípios tradicionalmente reconhecidos, como a igualdade de tratamento, não necessariamente são violados pela possibilidade de o Estado estabelecer esquemas de tratamento diferenciado entre os países que fazem parte de um bloco regional (NICOLAO, 2015). Até porque, as prerrogativas de mobilidade humana representam uma vantagem imediata da integração regional para os cidadãos comunitários, redefinindo a própria condição jurídica do estrangeiro. Neste ponto, não se está necessariamente questionando o tratamento preferencial concedido pelos arranjos integrativos, mas, sim, a eventual restrição de direitos em relação aos cidadãos de terceiros Estados que ocorre quando tais esquemas regionais são postos em prática, podendo ser alegada pelos países membros do bloco como uma escusa para restringir o acesso e a circulação de pessoas no espaço regional, reproduzindo mecanismos de exclusão e desafiando a governança migratória regional.

Pela análise até aqui exposta, é possível concluir que os processos de integração regional que buscam consolidar mercados comuns tendem a formar sistemas específicos de governança migratória, cuja dinâmica de regulamentação altera a situação jurídica daqueles que circulam pelo espaço integrado. Os blocos são desafiados a tutelarem os direitos de mobilidade dos cidadãos regionais e dos cidadãos de países terceiros, facilitando, internamente, a livre circulação de pessoas, mas sem, necessariamente, garantirem as mesmas prerrogativas aos fluxos externos. O panorama dicotômico da mobilidade humana em espaços regionais condiciona a formação de ordens jurídicas que criam um sistema normativo de diferenciação ou dualidade em relação ao direito de circulação e residência exercido pelos cidadãos regionais e pelos estrangeiros extra bloco, extrarregionais ou extracomunitários. O

sistema dual afeta tanto a mobilidade de curta duração, quanto os processos migratórios propriamente ditos, podendo ser verificado em experiências de integração mais profundas, como a UE, mas, também, em experiências ainda em evolução, como é o caso do MERCOSUL, com ambos os modelos congregando complexos sistemas de inclusão e exclusão de estrangeiros em seus regimes regionais de mobilidade.

A partir da análise proposta, conclui-se que os processos de integração contribuem para a reconstrução jurídica da figura do estrangeiro em espaços integrados, através dos direitos de mobilidade concedidos pelos sistemas normativos regionais. A mobilidade humana redefine a governança migratória dos arranjos em referência, reproduzindo um sistema de diferenciação que favorece os deslocamentos intrarregionais, enquanto desafia a harmonização do tratamento dos fluxos externos, confirmando a hipótese de que os processos analisados implicam em um regime dual de disciplinamento do tema.

Neste ponto, conclui-se a parte geral desta tese, que tratou dos efeitos jurídicos da integração regional sobre a mobilidade humana, em especial dos impactos do fenômeno integracionista para a livre circulação de pessoas e para a governança das migrações. Foi possível verificar que a integração regional ressignificou a noção clássica de estrangeiro, a partir de estratégias jurídicas próprias, como a liberdade de circulação de pessoas, a cidadania regional e a harmonização de políticas migratórias regionais. Assim, criou um novo estatuto do estrangeiro que tem condicionado uma dinâmica dual entre estrangeiros extrarregionais e cidadãos regionais. Em um contexto de inflexão do regionalismo, a situação jurídica dos estrangeiros é também repensada, diante de tensões entre as competências normativas regionais e a soberania nacional, cujas interações precisam ser harmonizadas para o bom funcionamento do bloco. Após essa abordagem, que tratou de uma teoria geral da integração regional aplicada à mobilidade humana, passa-se à parte especial da tese, em que serão analisadas duas experiências concretas de regionalismo, a fim de testar as hipóteses aventadas a respeito do disciplinamento da livre circulação de pessoas e da imigração em processos de integração, iniciando pela experiência da UE, seguindo-se da experiência do MERCOSUL.

5 UNIÃO EUROPEIA: DISCIPLINAMENTO NORMATIVO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E GESTÃO MIGRATÓRIA NO ESPAÇO COMUM

5.1 O processo de integração europeu e as contribuições jurídicas para o disciplinamento da mobilidade humana

Como observado na parte geral desta tese, o processo de integração regional altera significativamente o disciplinamento da mobilidade humana e o tratamento jurídico concedido ao estrangeiro em espaços integrados, na medida em que os referidos processos estabelecem sistemas normativos voltados à desburocratização dos deslocamentos intrarregionais, através da concessão de privilégios de circulação e residência para cidadãos do bloco, além de apresentar critérios para a harmonização do tratamento das migrações extrarregionais. A ordem jurídica criada pelos arranjos integrativos redefine a própria noção de estrangeiro, pressionando legislações migratórias internas para concederem tratamento mais favorável aos nacionais dos países do bloco, sem que as prerrogativas sejam necessariamente extensíveis aos estrangeiros extrarregionais ou extracomunitários, o que gera um sistema de disciplinamento dicotômico que influencia a governança migratória regional.

O processo dicotômico de regulamentação dos deslocamentos humanos em experiências integracionistas, que se abrem para os cidadãos regionais e se enrijecem para determinadas categorias de estrangeiros extrarregionais, gera uma tensão constante, que pode ser mais evidente ou menos notória a depender do grau de normatividade e de institucionalidade alcançado pelos blocos, impactando diretamente na condição jurídica dos estrangeiros. No contexto europeu, a criação da UE, bloco que se passa a analisar neste capítulo, evidenciou uma experiência particularmente relevante em termos de livre circulação de pessoas e de gestão migratória, na medida em que representa um arranjo ilustrativo da dinâmica dual de disciplinamento ora discutida, o que justica a sua escolha como um modelo de análise nesta pesquisa, em face das respostas normativas propostas para a consolidação da livre de circulação de pessoas e para a regulamentação das migrações.

O modelo adotado na UE representa um arranjo ilustrativo do regime dual de disciplinamento da mobilidada humana tratado nesta tese. O sistema europeu consolidou, internamente, um espaço comum de livre mobilidade para os cidadãos do bloco, que se deslocam e se estabelecem no espaço europeu na condição de cidadãos comunitários, e não mais como estrangeiros na acepção tradicional do termo, relacionado àquele que vem de fora de determinada estrutura social. Paralelamente, adotaram-se normativas destinadas à abolição

de controles nas fronteiras internas, buscando-se garantir a gestão integrada de fronteiras externas, a adoção de uma política comum de vistos e a implementação de normativas voltadas à regulamentação dos direitos de entrada e permanência no bloco.

Por outro lado, apesar de os Estados-membros continuarem figurando como atores fundamentais no disciplinamento do tema, a UE apresentou evolução jurídica no sentido de adotar uma abordagem comunitária no tratamento dos nacionais de países terceiros, esses sim ainda tratados como estrangeiros, cujos direitos de circulação e residência são disciplinados no bojo da política migratória da UE, com diretivas destinadas ao disciplinamento da imigração irregular, à concessão de proteção humanitária e à regulamentação dos direitos de mobilidade de determinadas categorias de imigrantes. A evolução jurídica do bloco e a sua estrutura comunitária tornam a UE uma experiência paradigmática em matéria de mobilidade humana, formando um sistema para regular os direitos de mobilidade, sobretudo em relação aos direitos de circulação e residência, principais categorias de análise desta seção.

A UE alcançou um nível avançado de disciplinamento da mobilidade humana, na medida em que conseguiu instituir um espaço comum de livre circulação de pessoas no interior do bloco, com a consagração de uma cidadania europeia, que atualmente funciona como a base jurídica para a liberdade de circulação e residência no bloco (CRAIG; BÚRCA, 2020). A experiência europeia buscou, ainda, implementar uma política comum para as migrações extracomunitárias, baseada na solidariedade e na partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros. Apesar dos desafios normativos ainda presentes e das sucessivas crises enfrentadas, o bloco apresentou uma considerável evolução jurídica na matéria da livre circulação de pessoas e da gestão migratória. Observou-se um processo sujeito a avanços e retrocessos, que ainda está em curso e que passa por constantes reformulações, mas que já apresentou resultados normativos expressivos para garantir a liberdade de circulação de pessoas como um valor da integração regional e para incrementar a atuação das instituições europeias na governança das migrações extracomunitárias.

A construção de políticas migratórias sempre foi uma questão central para os Estados, como um corolário direto de suas competências soberanas. O controle das populações estrangeiras representava, sobretudo no contexto europeu, uma reafirmação da soberania territorial. No entanto, com a intensificação dos processos de integração ao redor do mundo, que passaram a incorporar o debate sobre a livre circulação de pessoas e a harmonização das regras de imigração, incluindo as matérias relativas aos direitos de entrada, residência e circulação de pessoas nos espaços regionais, a temática da migração e da mobilidade passou a

ser objeto de normatização no bojo das organizações regionais (MARIANO; FERREIRA; SALGADO, 2021), inclusive, e sobretudo, no âmbito da UE.

Como afirma Favilli (2020, p. 57), apesar das contradições internas envolvendo o sistema europeu, não há como negar que a UE alcançou um grau de disciplinamento notável em matéria de mobilidade humana e em matéria de disciplinamento comunitário de direitos de circulação e residência no espaço comum. A estrutura supranacional, a adoção de instituições com poderes efetivos de supervisão normativa, bem como o volume de diretivas e regulamentos destinados a disciplinar a migração e a mobilidade no bloco, colocam o arranjo europeu como uma estrutura de destaque dentre as experiências regionais identificadas.

Isso porque os Estados-membros da UE concordaram com atuações na soberania, no intuito de criar um espaço de liberdade, segurança e justiça que pudesse garantir a livre circulação de pessoas, eliminar os controles nas fronteiras internas e reforçar a gestão das fronteiras externas. Além disso, o bloco também acordou normas para a política de imigração, resultando em um sistema comunitário que inclui normativas sobre vistos, controle de fronteiras, condições de residência e concessão de proteção internacional, o que contribuiu para implementar a livre circulação de pessoas e gerir a imigração de maneira comunitária.

A supranacionalidade normativa e a natureza jurídica da UE, por sua vez, considerada uma organização internacional dotada de elementos de supranacionalidade com competências mais extensas e articuladas em relação às formas tradicionais de associação entre Estados, mas não ao ponto de se poder falar em um ente constitucional ou federativo, certamente garantiram o avanço normativo em termos de migração e mobilidade. Ainda que a competência de controle da população estrangeira represente uma das principais prerrogativas do Estado-nação, a proliferação de experiências regionais remodelaram os fundamentos da condição jurídica do estrangeiro, a partir do estabelecimento de conceitos próprios, como a cidadania regional e a livre circulação, que facilitam os direitos de circulação e residência no bloco, as viagens intrarregionais e as condições de trabalho e de estudo no espaço comum, sem que tais benefícios sejam necessariamente extensíveis aos estrangeiros extrarregionais.

No caso europeu, encontra-se presente um sistema de diferenciação da mobilidade humana graças à adoção de um espaço comum de livre circulação e da busca por uma política migratória para os nacionais de países terceiros. O grau de institucionalidade normativa alcançado na matéria resultou de um longo processo de evolução, que culminou no amadurecimento de institutos típicos dos processos integrativos, como a cidadania regional, a livre circulação de pessoas e a harmonização de políticas migratórias.

Antes de apontar, especificamente, as normativas europeias relativas aos direitos de circulação e residência, que ilustram as dualidades de tratamento em relação aos estrangeiros extracomunitários e aos cidadãos europeus, cumpre abordar a evolução do processo de integração europeu que resultou na atual estrutura do bloco. Mencionam-se as contribuições do Direito da UE para o modelo de disciplinamento da mobilidade humana, já que o direito comunitário, pautado na supranacionalidade normativa, configura a forma jurídica que sustenta o aparato institucional da UE. Como afirma Osório (2018), sob o aporte jurídico, o modelo de integração europeu resultou em um sistema normativo capaz de formular e aplicar regras comunitárias que disciplinam temas sensíveis aos Estados, como migração, fronteiras e livre circulação de pessoas. A partir dos princípios do Direito da UE, firmados na primazia, aplicabilidade imediata e efeito direto, consolidou-se um arranjo regional em que a forma jurídica adotada garante a homogeneidade necessária, diante das particularidades nacionais. O sistema supranacional da UE, portanto, forma o plano de fundo a partir do qual se analisa o fundamento jurídico do seu sistema de mobilidade humana.

No caso europeu, o grau de disciplinamento alcançado em temas relativos aos direitos de circulação e residência e à condição jurídica do estrangeiro, conceitos tradicionalmente atrelados à soberania estatal, é resultado de um processo gradual de regulamentação comunitária. Com raízes recentes no pós-Segunda Guerra, a partir do incentivo à cooperação econômica, buscando-se criar um mercado de interdependência, a partir do esforço político em prol de um projeto de reestruturação e de manutenção da paz (GILBERT, 2020), a integração europeia consolidou um contexto que permite a adoção da supranacionalidade a fim de coordenar os temas de interesse comum, inclusive a mobilidade humana.

O bloco europeu, como se conhece atualmente, representa um processo de integração avançado porque completou as etapas econômicas propostas pela Teoria Clássica da Integração Econômica, com efetiva transferência de competências para instâncias supranacionais, transcendendo a mera cooperação entre Estados. O arranjo europeu já apresenta mecanismo decisório e legislativo comuns, em matérias como política agrícola, concorrencial, monetária e fiscal, e busca evoluir progressivamente em uma política integrada de imigração, asilo e controle de fronteiras, a fim de garantir um tratamento efetivo da livre circulação de pessoas e das migrações no bloco, aspectos clássicos da soberania nacional, mas que passaram a ser objeto de interesse e normatização no âmbito comunitário.

No que tange às origens remotas do projeto integracionista europeu, (SCHIMMELFENNIG, 2016, p. 178), destaca-se que desde a antiguidade da mitologia grega a “Europa” representou uma construção. Embora geograficamente a Europa represente a

porção oeste da península Eurásia, convencionalmente delimitada pelo Mar Mediterraneo, pelo Mar Negro, e pelo Cáucaso, pelo Oceano Atlântico no Oeste, pelo Oceano Ártico no Norte, e pelos montes Urais e mar Cáspio a Leste, do ponto de vista histórico-cultural a Europa representou uma região distinta, em termos de civilização. No curso histórico, o Continente esteve associado à civilização Greco-Romana na Europa antiga; à civilização Cristã na Europa Medieval, e à civilização "iluminada" em tempos modernos, dissociando o Leste e o Oeste. Apesar das inúmeras teorizações de uma Europa unida, através de propostas que vão desde teses kantianas de paz perpétua no século XVII até as propostas *Zollverein* dos principados alemães, já no século XIX, o fato é que a história do continente é marcada por avanços e entraves, que nos anos recentes levou a projetos de regionalização como estratégias de manutenção da paz e na reestruturação econômica.

Não obstante as várias organizações regionais decorrentes dessas propostas na Europa, foca-se no processo de construção da UE, por ser a organização mais representatitiva do associativismo europeu recente. No que tange às origens recentes do bloco, que remontam ao contexto do pós-Segunda Guerra, período em que se concentra a pesquisa, o arranjo europeu apresentou uma evolução que pautou a Teoria Clássica da Integração (BALASSA, 1961). A ideia inicial era criar interdependências recíprocas entre os países, com intuito de reduzir o risco de novos conflitos, apostando em um projeto conjunto de reestruturação. Lança-se um projeto de integração econômica, que leva a uma evolução paulatina das comunidades econômicas europeias, até chegar à criação da UE, que desborda de aspectos meramente comerciais relacionados à energia, à política de concorrência, à liberalização de fatores produtivos, à política agrícola e monetária, e passa a abarcar amplos temas relativos ao meio ambiente, à cidadania comunitária, à livre circulação de pessoas e às políticas migratórias.

Diante desse contexto, alguns países europeus passaram a buscar, de forma mais efetiva, a conformação de arranjos que assegurassem vantagens comerciais recíprocas e gestão comum dos recursos disponíveis. Como exemplo, menciona-se o arranjo dos países BENELUX, composto por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, representando uma origem recente do processo de integração europeu. O Tratado Constitutivo desse arranjo foi assinado em 1944, objetivando formar, inicialmente, uma união aduaneira entre esses três países, ao mesmo tempo em que objetivava implementar o livre comércio, além de buscar a coordenação das políticas econômicas, financeiras e sociais entre os membros, bem como a adoção de uma política conjunta em relação a países terceiros. A conformação do BENELUX contribuiu para o que viria a ser o projeto de integração europeu porque serviu como um projeto embrionário e um laboratório para a criação das comunidades econômicas posteriores.

Posteriormente, em 9 de maio de 1950, é publicada uma Declaração pelo então ministro do exterior da França, Robert Schuman, em que se propunha submeter a produção francesa e alemã do carvão e do aço a uma Alta Autoridade comum, no âmbito de uma organização à qual poderiam aderir outros Estados europeus (GILBERT, 2020, p. 38). O dominío de carvão e do aço representava objeto de conflitos entre os países, de modo que, com o fim da Segunda Guerra, os Estados ocidentais, sobretudo os EUA e a Grã-Bretanha, buscavam evitar novo isolamento da Alemanha, bem como contrapor a influência do então bloco soviético.

A proposta em comento visava uma abordagem jurídica original, que previa a transferência de competências dos Estados-membros a uma autoridade supranacional encarregada de gerir os recursos comuns no setor específico do carvão e aço, reafirmando uma abordagem funcionalista do projeto de integração europeia. A proposta Schuman foi acolhida, recebendo a adesão de outros países europeus, além de França e Alemanha, com a participação da Itália e dos países BENELUX. Como resultado desse processo de negociação conjunta, em 1951, é assinado o Tratado de Paris, que efetivamente criou a CECA, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Firmado por um período de cinquenta anos, o Tratado que instutiu a CECA vigorou até 23 de julho de 2002. Todas as atividades da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foram transferidas posteriormente à UE. A CECA representou uma iniciativa fundamental no processo europeu, porque optou por uma entidade dotada de personalidade jurídica própria, que apresentava instituições de direito comunitário e notas de supranacionalidade. Dentre suas instâncias, observa-se a Alta Autoridade, instituição supranacional incumbida da vigilância do mercado, prezando pela consecução dos objetivos comuns, formulando recomendações e tomando decisões, contando com uma Assembleia Parlamentar, representativa dos Estados; um Conselho de Ministros, encarregado de harmonizar as decisões da Alta Autoridade com as políticas econômicas de cada membro; e com um Tribunal, responsável pela resolução dos conflitos decorrentes da interpretação e aplicação das regras adotadas. Em linhas gerais, o Tratado de Paris revela a consagração de um direito com uma nova dimensão, qual seja, a comunitária, que se pauta na supranacionalidade, inspirando a estrutura normativa que viria a ser adotada na UE (ADAM; TIZZIANO, 2022, p. 16).

Em matéria de mobilidade humana, o Tratado de Paris de 1951, constitutivo da CECA, determinava expressamente 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.

Além disso, foram vetadas as discriminações salariais e as discriminações relativas às condições de trabalho relativamente aos trabalhadores nacionais e aos trabalhadores imigrantes. Buscava-se favorecer uma embrionária livre mobilidade ligada a uma condição laboral, para fins específicos de trabalho no setor da indústria do carvão e aço.

Na sequência da evolução do projeto europeu, os seis países membros da CECA buscaram aprofundar os vínculos de integração no domínio econômico e energético, considerando os êxitos obtidos com os primeiros anos de funcionamento da instituição destinada a disciplinar o setor do carvão e aço no bloco. Apesar de frustradas tentativas anteriores de integração em outros domínios, como o setor de defesa comum, que se revelou muito ambicioso em matéria de soberania, os países europeus buscaram avançar na integração em setores mais estratégicos para o bloco, em especial no âmbito econômico.

Como resultado das negociações, os países membros da CECA firmaram, em 25 de março de 1957, o Tratado de Roma, que instituiu a EURATOM, relacionada ao setor da energia atômica, e a CEE, relacionada às comunidades econômicas europeias. Equanto a CECA previa a instauração de uma área de aplicação limitada ao setor do carvão e aço, implicando a supressão de quaisquer limitações à importação e exportação no setor em referência entre os Estados-membros, os Tratados da CEE e da EURATOM lançavam a base para criar uma união aduaneira mais ampla, implicando a adoção de uma tarifa externa comum, em relação a países terceiros, objetivo alcançado definitivamente em 1968. Depois de alcançar esse objetivo, os esforços dos países participantes passaram a se concentrar na efetiva implementação de uma união econômica, buscando garantir um mercado comum interno com a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, bem como o prosseguimento de objetivos relacionados à política econômica comum.

Em relação à EURATOM, observa-se que seu principal objetivo consistia em fomentar especificamente o investimento em energia nuclear, a partir de uma estratégia comunitária de para reduzir a dependência da energia no continente (GILBERT, 2020, p. 66). Buscava-se coordenar o fornecimento de materiais e os programas de pesquisa, pautando-se na utilização pacífica dos recursos. Em matéria de mobilidade humana e condição jurídica do estrangeiro, o Tratado EURATOM, em seu art. 2º, faz referência à liberdade de emprego de especialistas dentro da Comunidade, observando-se, mais uma vez, uma tentativa de favorecer os fluxos de pessoas em uma perspectiva setorial e com finalidades emimentemente laborais.

O Tratado da CEE, por sua vez, implementou objetivos econômicos mais amplos. Isso porque a CEE instituiu uma política agrícola comum, a fim de solucionar o problema de abastecimento alimentar no continente devastado pela guerra, e a construção progressiva de

um mercado comum, a fim de promover a livre circulação de fatores de produção e melhorar as condições sociais dos trabalhadores (CRAIG; BÚRCA, 2020, p. 4). Verifica-se 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.

Como arfirma Fabbrini (2018, p. 24), o Tratado de Roma constituiu, por mais de trinta anos, a base do que seria o desenvolvimento do processo de integração europeia. Sob o aporte institucional, os objetivos do Tratado permitiram que uma série de medidas fossem adotadas no sentido de facilitar o funcionamento das várias comunidades, bem como melhorar a legitimidade democrática. A partir de 1958, as Assembleias Parlamentares e as Cortes de Justiça da CECA, CEE e EURATOM foram unificadas. Em 1967, houve a fusão entre Comissão europeia, instituição até então criada para garantir e admistrar o Tratado de Roma, e a Alta Autoridade da CECA. Em 1977, o Conselho das três comunidades tornou-se um único Conselho, enquanto em 1979, a Assembleia Parlamentar foi rebatizada para Parlamento Europeu, com representantes eleitos.

Sob o aporte material, a estrutura unificada das referidas comunidades ficou conhecida como as Comunidades Econômicas ou a Europa das Comunidades, com regras que reflexamente afetavam à mobilidade humana. Em relação à circulação de pessoas nessa fase, nota-se que os tratados buscavam fomentar a circulação, seja de dimensão setorial, nos casos da CECA e da EURATOM, seja de dimensão geral, no caso da CEE, a partir de medidas voltadas à redução de discriminação em razão da nacionalidade entre os trabalhadores dos Estados-membros, em matéria de emprego, remuneração e demais condições de trabalho (PEREIRA, 2012, p. 39).

O relativo sucesso da Comunidade Econômica Europeia despertou o interesse crescente de outros países europeus para participarem do projeto integracionista, o que levou ao alargamento paulatino do bloco. O alargamento do arranjo europeu significa a abertura do bloco ao ingresso de novos membros, mediante o compromisso de atendimento aos requisitos do direito comunitário. A ideia de alargamento ora mencionada não deve ser confundida com a noção de aprofundamento do bloco, expressão que designa o aumento gradual das competências comunitárias em matérias que outrora estavam restritas exclusivamente ao âmbito de incidência nacional, como ocorreu com as temáticas de migração e mobilidade.

Os anos posteriores ao Tratado de Roma, por sua vez, marcaram um alargamento gradual do arranjo europeu, com ingresso de novos membros. Neste ponto, cabe destacar que o único grande Estado europeu que não havia aderido ao projeto de 1950 era o Reino Unido,

que decidiu criar em 1960 uma área de livre comércio com outros países europeus, conhecida como EFTA, que optou por uma estrutura mais simples e com objetivos menos ambiciosos do que aqueles estabelecidos pela CEE. Todavia, a limitação de integração da EFTA, que não garantia convergência normativa, levou o Reino Unido, a partir de meados dos anos 1960, a formularem pedidos de adesão à CEE. O pedido britânico sofreu longa oposição da França, somente sendo aceito em 1972. Ao pedido de adesão do Reino Unido à Comunidade Econômica Europeia, também foram aceitos os pedidos da Dinamarca e Irlanda, de modo que em 1º de janeiro de 1973, esses três Estados aderiram à comunidade econômica, totalizando nove membros. Também a Noruega deveria aderir ao bloco, mas em referendo de 1972, o povo norueguês votou contra a adesão, bloqueando o ingresso (FABBRINI, 2018, p. 26).

Após o primeiro alargamento de 1972, a Comunidade Econômica abriu as portas para um segundo e um terceiro alargamento do bloco. Em 1º de janeiro de 1981, a Grécia se tornou o décimo Estado-membro da CEE. Em 1986, após um período de regime autoritário na Espanha e Portugal, também esses Estados passaram a aderir ao projeto europeu, que passou a ser visto como um sinal de abertura econômica e estabilização das democracias. Finalmente, em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia também aderiram ao bloco, totalizando doze membros, o dobro de Estados que inicialmente aderiram à proposta de Schuman. O gradual alargamento do bloco nos anos 1970 e 1980, que continuou nos anos 1990, demonstra o potencial do projeto de integração econômica iniciado com os Tratados de Roma, não obstante os desafios jurídicos e institucionais enfrentados para consolidar uma estrutura supranacional e criar efetivamente um mercado comum com a liberdade de circulação dos fatores produtivos

Não obstante o alargamento do arranjo europeu, o projeto integracionista continuou a efrentar dificuldades. Sobretudo com a crise econômica que assolou o mundo nos anos 1970 e a desaceleração do processo de integração, passando a exigir a retomada dos objetivos da integração regional no sentido de concluir o mercado comum. Além disso, a ampliação dos membros também gerou dificuldades adicionais, principalmente porque a então Comunidade Europeia se tornava cada vez mais complexa e heterogênea. A resposta normativa do bloco veio com a adoção do chamado Livro Branco, fundamental para a instituição do mercado interno, de 1985 (LAVENEX, 2019a, p. 573). A iniciativa lançava 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. O objetivo era remover as barreiras físicas, técnicas e fiscais que obstaculizam o aprofundamento de uma integração regional no contexto europeu.

Dentre os objetivos do referido programa institucional estavam integrar os mercados nacionais para transformá-los em um mercado único, além de tornar este mercado único em constante expansão, garantindo a necessária flexibilidade, com o objetivo de canalizar os recursos humanos, materiais e financeiros nos setores de referência. Em decorrência do mercado interno, os países foram instados a harmonizarem as suas legislações internas. O objetivo era reduzir os obstáculos de natureza burocrática e tarifária. Em matéria de circulação de pessoas, as iniciativas comunitárias passaram a buscar promover a desburocratização dos requisitos exigidos para a mobilidade de trabalhadores, abarcando desde a redução de controles nas fronteiras até a isenção de vistos, passando pela igualdade de condições laborais e pelo reconhecimento de títulos acadêmicos e qualificações profissionais.

A fim de concretizar as metas e solucionar as dificuldades encontradas pelo Livro Branco apresentado pela Comissão Europeia, o bloco adotou uma conferência intergovernamental que se reuniu em Luxemburgo, em setembro de 1985, lançando as estratégias para o relançamento do processo de integração europeu. Os trabalhos da Conferência finalizaram em fevereiro de 1986, culminando com a adoção do chamado Ato Único Europeu, que entrou em vigor em 1º de julho de 1987 (ADAM; TIZZIANO, 2022, p. 18). O Ato Único representou uma iniciativa importante para o processo de integração europeu, em geral, e para a livre circulação de pessoas, em particular, porque a iniciativa previa como principal objetivo a realização de um mercado único. Isto é, um espaço sem fronteiras internas no qual fosse assegurada a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, acrescentando ao tratado constitutivo das Comunidades Europeias a cooperação entre os Estados-membros para implementar a livre circulação de pessoas (VIEIRA; COSTA, 2018, p. 4). O Ato Único foi firmado por Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido, e logo submetido à ratificação dos Estados (COSTA; VIEIRA, 2019b, p. 137), além de ter implementado importante regra de voto por maioria no Conselho, superando os vetos nacionais.

Paralelamente às discussões sobre o Ato Único Europeu, os países europeus concluíram um relevante acordo, que se tornaria um dos pilares da integração europeia, qual seja, os acordos de Schengen, que instrumentalizaram a livre circulação de pessoas no âmbito do arranjo europeu. O acervo Schengen é composto pelo 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 e fora do sistema jurídico formado pelo

Tratado de Roma. Nesse acordo, os países europeus acordaram suprimir os controles nas suas fronteiras comuns, visando criar um espaço 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 UE. Apesar de hoje se constituir um dos pilares do bloco europeu, 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 (COSTA; VIEIRA, 2018). As disposições de Schengen representam um avanço jurídico fundamental para a mobilidade humana no bloco, em especial para a consagração da livre circulação de pessoas, motivo pelo qual as disposições específicas desse acordo serão esmiuçadas na seção seguinte, especificamente destinada à liberdade de circulação de pessoas. Por ora, cumpre mencionar que o acervo de Schengen permitiu a abolição progressiva de fronteiras internas entre os membros signatários, garantindo a liberdade de circulação dos europeus, a harmonização da política de vistos, o estabelecimento de controles eficazes nas fronteiras externas, o reforço da cooperação entre os serviços de polícia, alfândegas e justiça, e a criação de um sistema de informação conjunto.

Afirma-se que o acordo Schengen contribuiu diretamente para a livre circulação de pessoas no bloco, pois determinou o envolvimento do arranjo europeu no campo da justiça, imigração e assuntos internos (FABBRINI, 2018, p. 27). Com o alargamento do bloco e a criação efetiva do que viria a ser a UE, outros países europeus aderiram ao sistema de Schengen, que conta, atualmente, com 22 Estados-membros da UE, além de quatro países que não fazem parte do sistema comunitário, que são Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça.

A partir da vigência do Acordo de Schengen, foram estabelecidas linhas de ação para a política de mobilidade humana da UE, quais sejam, o controle policial, econômico e de circulação de pessoas. No que tange a este último, o Acordo, além de determinar a harmonização das legislações nacionais quanto à restrição dos controles fronteiriços para cidadãos dos Estados signatários, também determina que estes adotem medidas de segurança para combater a imigração irregular em relação a nacionais de terceiros Estados. O sistema criado por Schengen, consequentemente, representou o início da estrutura dual de disciplinamento da mobiliade humana que permeia o bloco europeu até os dias atuais e se reproduziu nas normativas posteriores relativas à cidadania comunitária e à política de imigração do bloco, que garante direitos de livre circulação com base em distinções entre europeus e estrangeiros extracomunitários (LANG, 2018, p. 11).

Com o Acordo Schengen, houve incremento da cooperação entre os serviços policiais e judiciais dos Estados, a fim de eliminar as fronteiras internas, garantindo a livre circulação para europeus e determinados nacionais de países terceiros considerados desejados ou necessários ao bloco, ao mesmo tempo em que se enrijeceram os controles fronteiriços em relação aos demais cidadãos. Criou-se uma burocracia extrema, mediante a exigência de rígidos requisitos para concessão de visto e circulação temporária aos nacionais de terceiros Estados, objetivando impor critérios rígidos para a entrada desses estrangeiros extracomunitários nas fronteiras externas, além de selecionar quem estava apto a circular pelo espaço europeu (COSTA, VIEIRA, 2019b, p. 160).

Seguindo-se a evolução normativa do arranjo europeu, após a consolidação do mercado comum, com iniciativas específicas voltadas à liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, os países da região deram mais um passo significativo em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht ou TUE, que efetivamente criou a UE. Na esteira das grandes transformações trazidas pela queda do muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, e a queda dos regimes comunistas na Europa Central e Oriental, o processo europeu de integração experimentou um salto qualitativo no curso dos anos 1990, resultando no Tratado que reformou a Comunidade, transformando-a em uma verdadeira União, com competências ampliadas e reforçadas. Dentre as inovações trazidas pelo TUE, destaca-se a adoção de um modelo original para o bloco, instituindo-se a estrutura em pilares.

O primeiro pilar consistia nas comunidades econômicas europeias, sendo a CEE então renomeada para Comunidade Europeia, de caráter supranacional. A cooperação entre Estados-membros em matéria de política externa configurava o segundo pilar, de caráter intergovernamental. E o terceiro pilar era constituído da cooperação intergovernamental em matéria de justiça e assuntos internos. A Comunidade Europeia sempre foi considerada como uma comunidade de direito de tipo supranacional, fundada em competências de atribuição, com transferência de soberania no âmbito econômico-social, confiando em uma gestão centralizada da matéria no âmbito supranacional, submetendo-se a atos normativos europeus, como regulamentos, decisões, diretivas e sentença do TJUE. As disposições gozam de efeito jurídico vinculante, em grau de inclusive derrogar fontes de direito interno. O segundo e o terceiro pilar, por sua vez, foram caracterizados pela intergovernabilidade, em que o poder decisório era atribuído fundamentalmente aos Estados, inclusive em matéria migratória, em razão de representarem assuntos mais sensíveis às competências soberanas nacionais.

Em matéria de mobilidade humana, o Tratado de Maastricht contribuiu significativamente com a integração europeia. Dado que o objetivo maior era avançar na

formação de uma união econômica e monetária, o bloco europeu tornou ainda mais necessária a implementação da livre circulação de pessoas e a harmonização de políticas migratórias. Para isso, o TUE instituiu conceitos jurídicos importantes para a integração regional, como a já mencionada cidadania europeia, reconhecendo pela primeira vez a importância da proteção dos direitos fundamentais na UE. A partir de então, aos nacionais dos países membros da UE é conferida a cidadania comunitária, que implica uma série de direitos tutelados no âmbito comunitário, dentre os quais a liberdade de circulação e residência, sem a vinculação a aspectos laborais ou econômicos (GEDDES; ABDOU; BRUMAT, 2020).

Aos cidadãos europeus é concedida a liberdade de circulação e residência dentro do espaço comum, bem como uma série de direitos e garantias, como direitos políticos e acesso à justiça comunitária, tornando-se a cidadania comunitária a base de incidência da liberdade de circulação de pessoas. Observa-se, portanto, uma distinção em relação ao tratamento jurídico de estrangeiros extracomunitários, que não se beneficiam diretamente das prerrogativas de circulação e residência por não se enquadrarem na cidadania (LANG, 2018).

Além disso, o Tratado de Maastricht apontava para a necessidade de criação da união econômica e monetária, que culminou com a adoção de critérios de convergência para adoção de moeda única, qual seja, o euro, a partir da coordenação de regras financeiras e da atuação de instâncias europeias especializadas, buscando estabilidade de preços e estabilidade de câmbio e taxas nos Estados-membros, a fim de garantir o bom funcionamento do bloco. Sob o aporte institucional, o TUE também reforçou o poder do Parlamento Europeu, que adquiriu a função de co-legislador, segundo os termos do processo de co-decisão, aumentando a capacidade de ação da UE na política externa (FABBRINI, 2018, p. 29). Ademais, o Tratado em referência afirmou definitavemente a integração diferenciada, que significa uma integração não necessariamente uniforme para todos os Estados-membros (TORINO; MAIO 2020, p; 8). Nessa ocasião, foi admitido, por exemplo, que o Reino Unido restasse fora do acordo sobre a política social, da mesma forma em que se admitiu que o Reino Unido, a Dinamarca e a Suécia não participassem da união monetária, sem adoção do euro.

Após o Tratado de Maastricht, que efetivamente fundou a UE sob a estrutura dos pilares analisados, o bloco passou por uma evolução jurídica no sentido de, paulatinamente, aprofundar os temas de interesse da integração regional, com a progressiva comunitarizarição de temas de interesse comum. Nesse sentido, destaca-se o Tratado de Amsterdam, firmado em 1997, que entrou em vigor em 1º maio de 1999. Segundo o Tratado em referência, houve uma ampliação dos poderes das instituições supranacionais. Em matéria de mobiliade humana, o Tratado de Amsterdam representou um avanço significativo no sentido de aumentar a

capacidade de atuação das instâncias supranacionais em uma matéria que outrora estava vinculada ao pilar intergovernamental. O Tratado em referência promoveu a transposição de matérias vinculadas ao terceiro pilar para o primeiro pilar, em especial, a circulação de pessoas, a política de asilo, o atravessamento de fronteiras, a política de imigração e a cooperação judiciária em matéria civil (FAVILLI, 2020). Em linhas gerais, o terceiro pilar foi reduzido à cooperação policial e judiciária em matéria penal.

A comunitarização dos temas relativos à matéria de vistos, asilo, imigração e outras políticas conexas com a livre circulação de pessoas, significa que esses temas passam a estar submetidos a uma regulamentação que não encontra mais fundamento na cooperação intergovernamental, mas, sim, nas competências específicas da UE. Trata-se de uma competência de tipo partilhada com os Estados-membros. As matérias passam a ser incluídas no objetivo geral de constituir um espaço de liberdade, segurança e justiça na UE, removendo obstáculos à livre circulação de pessoas e garantindo o reforço da segurança do bloco de suas fronteiras externas, o que reafirmou o regime de dualidade de disciplinamento da mobilidade humana observado no arranjo em referência, cujas normativas sobre imigração, visto e asilo serão progressivamente desenvolvidas a partir de programas quinquenais no bloco, os quais serão tratados na seção subsequente, com o objetivo de promover uma normatização ordenada da migração na UE, tomando por base as premissas dos tratados.

Além diso, o Tratado de Amsterdam também promoveu a introdução do acervo de Schengen no quadro comunitário, atráves de Protocolo específico, embora garantindo uma aplicação diferenciada, já que Irlanda e Reino Unido não participavam do Acordo, com base no Protocolo n. 21, enquanto Dinamarca, com base no Protocolo 22, é vinculada somente a título de direito internacional, ao passo em que alguns Estados não membros da UE, como Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça, aplicam o acordo com base em acordos *ad hoc*.

Em linhas gerais, o Tratado buscou adotar princípios mais elevados do que unicamente a integração econômica, sobretudo através da construção de um espaço comum na UE. Trata-se de 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, 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.

Na sequência da evolução jurídica da UE, cabe mencionar o Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001, que inseriu alterações formais no funcionamento das instituições

europeias. O Tratado alterou a composição e funcionamento do Conselho da União Europeia, da Comissão e do Parlamento, além de fortalecer a ideia de cooperação reforçada, buscando preparar o bloco para os sucessivos alargamentos. Dentre as principais alterações, destacam-se um reforço dos poderes do Presidente da Comissão Europeia, com um poder diretivo e poder de decisão na estrutura interna da instituição. Além disso, destaca-se a ampliação do campo de aplicação do procedimento de codecisão do Parlamento Europeu, que desempenha o papel de colegislador na UE (TORINO; MAIO, 2020, p. 9).

Em linhas gerais, o principal objetivo do Tratado de Nice é adaptar as instituições ao futuro alargamento da União a doze novos Estados-membros, em particular ajustando o peso dos votos dos representantes dos governos dos Estados no Conselho. Mais uma vez, foi estendido o papel do Parlamento, conferindo a esta instituição o mesmo poder de decisão atribuído ao Conselho (BOREA, 2011, p. 12). De fato, após o Tratado de Nice, a UE passou por um considerável alargamento, com o ingresso de novos membros, em 2004, tais como Chipre, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslovênia e Eslováquia. Em 1º de Janeiro de 2007, por sua vez, Bulgária e Romênia também aderem à UE. O alargamento do bloco significou a ampliação do ELSJ, de modo que os novos membros deveriam se comprometer a garantir a gestão eficaz de suas fronteiras externas, que se tornavam as fronteiras desse espaço comum, além de se comprometerem a gerir de forma efetiva a imigração, uma vez que os nacionais desses novos membros deixariam de ser considerados estrangeiros extracomunitários e passariam a se tornar cidadãos da UE, com as garantias de livre circulação e residência asseguradas no bloco.

Entre 2003 e 2009, o processo de integração europeu passou por contradições internas no sentido de determinar a natureza jurídica da UE. Observaram-se discussões no sentido de se tentar uma constituição europeia, que culminou com o fracasso da proposta de adoção de um tratado constitucional para o bloco (FABBRINI, 2018). Verificou-se o abandono da linguagem constitucional e da tentativa de adotar uma Constituição formal para a Europa, temendo aproximá-la de uma estrutura estatal, já que a UE possui natureza *sui generis.*

Como explica Canizzaro (2020, p. 8), diferentemente das clássicas formas de organização internacional, que se limitam em geral à coordenação das atividades dos seus Estados-membros, a UE exercita efetivo disciplinamento sobre a vida econômica e social dos cidadãos através de um aparato institucional e normativo, com base em um sistema próprio de valores e interesses fundamentais. Por outro lado, diferentemente de um Estado federal, a UE não dispõe de todas as prerrogativas de soberania, em particular dos meios necessários para levar à execução as próprias determinações.

Como resultado desse processo, a UE optou por adotar um Tratado que não incorporasse a perspectiva constitucional na sua estrutura normativa e institucional, resultando na assinatura do Tratado de Lisboa em 2007, que entrou em vigor em 2009. O referido Tratado absorve inteiramente a Comunidade Econômica no âmbito da UE, além de abolir a estrutura de pilares anteriormente adotada. As principais inovações do Tratado de Lisboa abarcam: afirmação da personalidade jurídica da UE, nos termos do art. 47 do TUE; a declaração expressa dos valores sobre os quais se funda a UE, conforme o art. 2º do TUE; atribuição à Carta de direitos fundamentais da UE do mesmo valor jurídico dos Tratados; a clarificação da repartição de competências entre a UE e os Estados-membros, com introdução da distinção entre competência exclusiva da UE, competência concorrente entre Estados-membros e UE, e competências em que a UE há apenas poder de complementação ou coordenação, nos termos do art. 4º do TFUE (TORINO; MAIO, 2020, p. 11).

Em matéria de mobilidade humana, o Tratado reforçou a comunitarização de 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, que abarca as políticas europeias em matéria de controle de fronteiras, asilo, imigração, cooperação judiciária em matéria civil, penal e policial, de modo que os textos legislativos são adotados segundo o processo legislativo ordinário, descrito no art. 294 do TFUE. Após a estrutura firmada pelo Tratado Lisboa, o bloco passou por mais um alargamento em 2013, com o ingresso da Croácia, conformando a atual conjuntura da UE.

Apesar de avanços e retrocessos no processo europeu de integração, observa-se que o bloco conta com uma estrutura institucional e jurídica que garante a forma jurídica necessária para a continuidade do projeto, mesmo diante das diferenças entre os Estados-membros. A adoção de princípios específicos referentes ao direito da UE, já abordados no capítulo inaugural, como a autonomia do ordenamento comunitário, a aplicabilidade imediata das normas comunitárias, e o efeito direto das disposições europeias, asseguram uma atuação mais efetiva em temas de interesse comum, a exemplo da mobilidade humana.

Ademais, a estrutura institucional do bloco garante um foro supranacional adequado para discussão dos temas regionais e uma ação coordenada do bloco em assuntos como a livre circulação de pessoas e a política de imigração, que tradicionalmente conta com forte apelo nacional. Como exemplo de instâncias europeias que lidam com o tema, cita-se o 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 zela 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 do bloco. Além disso, observam-se agências europeias especializadas em matérias de interesse do bloco com corpo funcional altamente treinado, como a FRONTEX, a guarda costeira e de fronteiras do bloco, e a EU-Lisa, para o processamento e proteção de dados, revelando a complexidade da estrutura institucional do arranjo europeu e a amplitude de temas que o projeto abarca.

Não obstante a evolução do processo europeu, nos termos apresentados anteriormente, é possível notar que nos últimos anos a UE esteve sujeita a diversas crises que levaram o projeto de integração ao limite. A última década foi marcada por crises de várias naturezas, como a crise do euro, a crise migratória e a crise pandêmica, que fez ressugir questionamentos acerca dos desdobramentos jurídicos da UE (FABBRINI, 2018, p. 38). A partir de 2010, uma gravíssima crise econômica atingiu a Europa, sobretudo no âmbito da Grécia, Portugal, Itália e Espanha, colocando em risco a zona do euro e a própria união econômica e monetária.

Ademais, a partir de 2015, ondas migratórias sem precedentes chegaram à UE, fomentadas por mudanças climáticas na África e pelos conflitos no Oriente Médio, pressionando o funcionamento da área de livre circulação de pessoas criada pelo acervo de Schengen. A referida crise gerou a reintrodução generalizada de controles de fronteiras internas, reforçou as fronteiras externas, e alterou a legislação comunitária sobre o tema, como se observará na seção específica deste capítulo, acentuando as dualidades de tratamento entre europeus e não europeus, além de ameaçar as próprias liberdades comunitárias.

No mesmo sentido, a crise migratória serviu de combustível para inflamar o debate sobre o euroceticismo e reacender as perspectivas nacionalistas extremistas. Não bastassem as crises mencionadas, a escalada conservadora e nacionalista em alguns países europeus, como Hungria e Polônia, levaram ao poder regimes que desconfiam dos valores democráticos e do respeito aos direitos fundamentais, valores que fundam o projeto europeu desde sua essência.

Além da crise do euro, da crise migratória e da crise do Estado de Direito, o referendo que culminou com a saída do Reino Unido da UE, também trouxe impactos para o processo de integração do bloco, já que, pela primeira vez, o arranjo europeu passa por uma redução de membros em vez do processo de alargamento tradicionalmente observado. Com motivações voltadas ao controle migratório e aos encargos sociais da livre circulação de pessoas, o BREXIT representou o resultado de um euroceticismo crescente no Reino Unido nas últimas décadas (GILBERT, 2020), cujos impactos não foram ainda maiores porque o ex-membro da UE não adotava o euro, além de não participar dos acordos de Schengen.

Como desafios recentes do bloco em matéria de mobilidade humana, destaca-se a pandemia de COVID-19, que resultou na reintrodução generalizada de controles fronteiriços internos, ameaçando as prerrogativas de livre circulação de pessoas. Ademais, o conflito entre Rússia e Ucrânia, que tem gerado, além das repercussões econômicas e políticas, ondas de refugiados que têm posto mais uma vez em discussão o sistema de livre circulação de pessoas do bloco, desafia as autoridades migratórias dos países europeus.

Pelo exposto, é possível concluir que o processo europeu é fruto de um longo percurso de negociações, que está ainda em curso e que tem enfrentado sucessivas crises, estando em uma fase de reformulação. O arranjo europeu é baseado em uma estrutura jurídica peculiar, regida pelo direito da UE, com fundamentos supranacionais, que fornecem os pressupostos para uma integração aprofundada entre os Estados-membros. Em linhas gerais, a UE é resultado de um projeto de paz e um projeto de superação do nacionalismo, que culminou em um projeto político e em uma união sempre mais estreita entre os povos europeus.

Como observado, a integração europeia impactou especialmente a mobilidade humana no bloco, já que apresentou normativas específicas, em cada uma das fases analisadas, em matéria de direito à livre circulação e residência, de controle integrado das fronteiras externas e de gerenciamento dos direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros no bojo da política migratória. Tais temáticas passaram a ocupar a centralidade da pauta europeia, que evoluiu junto com o processo de integração e que demandou uma normatização conjunta. A referida evolução normativa culminou em um favorecimento da condição jurídica dos estrangeiros regionais, tratados como cidadãos europeus, para viabilizar a livre circulação de pessoas, e a tentativa de implementar um disciplinamento coordenado das migrações extracomunitárias, nos termos que se passa a analisar de modo mais aprofundado.

5.2 O disciplinamento normativo da livre circulação de pessoas na UE

O bloco europeu alcançou um nível significativo de integração em amplos domínios tradicionalmente atrelados às competências soberanas nacionais, inclusive em matéria de circulação de pessoas. Graças à estrutura supranacional do bloco e aos preceitos do direito comunitário, que permitem a atuação e a supervisão normativa das instâncias europeias em relação aos direitos garantidos pelo sistema comunitário, foram adotadas normativas que progressivamente garantiram um tratamento jurídico favorecido aos estrangeiros regionais, que passaram a ser considerados cidadãos europeus, com prerrogativas privilegiadas em matéria de circulação e residência no espaço comum.

Dentre as prerrogativas da integração europeia, destaca-se a evolução normativa em relação à livre circulação de pessoas, que constitui o fundamento social do projeto europeu (MARIANO; FERREIRA; SALGADO, 2021, p. 19). Como observa Lavenex (2019b), a UE conseguiu alcançar um modelo avançado de livre circulação de pessoas, sem precedentes no mundo, que passa a ser disciplinado pelos princípios do direito comunitário, com vigilância das instituições europeias. O modelo europeu tende a facilitar, internamente, os direitos de mobilidade, com a adoção de procedimentos simplificados para a circulação intrarregional e para concessão de autorização de residência temporária e permanente no espaço comum. As prerrogativas da livre circulação de pessoas representam o impacto direto da integração regional na vida cotidiana dos cidadãos dos países do bloco. A partir da referida liberdade, as pessoas podem decidir onde residir e se estabelecer no espaço comum, bem como onde desenvolver as atividades laborais ou acadêmicas, e realizar viagens intrarregionais com mais facilidade, resultando em um regionalismo orientado para pessoas.

A referida liberdade de circulação, como destaca Jaeger Júnior (1999, p. 45), é concebida como uma prerrogativa concedida pelo direito da UE que permite que o 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. Como complementa Moura (2015, p. 632), a livre circulação implica abertura de fronteiras, com possibilidade de cidadãos transitarem sem barreiras no âmbito regional, sem imposição de restrições injustificadas.

Esclarece-se que a ideia de livre circulação de pessoas envolve uma noção ampla, não significando apenas a autorização de atravessar fronteiras, mas a possibilidade de fornecer condições para que seus beneficiários efetivamente se estabeleçam no território de outros Estados-membros, razão pela qual a liberdade de circulação é frequentemente disciplinada no sistema jurídico europeu conjuntamente com a liberdade de residência no espaço comum, tanto no direito da UE originário, quanto derivado. Nesse sentido, a presente seção se propõe a analisar a evolução jurídica da liberdade de circulação e residência na UE, apontando como as referidas liberdades evoluíram de uma dimensão estritamente laboral para um direito de cidadania comunitária (FABBRINI, 2018, p. 231), que se constitui a pedra fundamental de todo o projeto de integração europeu, não obstante os desafios em curso.

Apesar dos avanços jurídicos na matéria, a cidadania europeia e o estado de bem-estar social têm como premissa um equilíbrio de dinâmicas profundamente interconectadas e, ao mesmo tempo, inevitavelmente conflitantes. Essa tensão inerente está destinada a ressurgir em

tempos de crise econômica e política. Por um lado, os direitos de livre circulação, residência e igualdade de tratamento ainda são únicos no mundo, tanto em seu alcance, quanto à integração e solidariedade regional. Por outro lado, esses direitos têm enfrentado forte oposição, pois têm sido cada vez mais percebidos como incentivadores do turismo social e representando um fardo insustentável para os sistemas nacionais de proteção social (COSTAMAGNA; GIUBBONI, 2021, p. 2).

Diante desse contexto conflitante no bojo da integração europeia, a liberdade de circulação de pessoas no arranjo europeu evoluiu de uma perspectiva marcadamente laboral para uma dimensão atrelada à cidadania comunitária, de modo que a liberdade de circulação e residência passou a constituir a base para o exercício dos demais direitos de cidadania no bojo do processo de integração regional. Até chegar ao nível de disciplinamento que se observa atualmente no direito da UE, a livre circulação de pessoas passou por um complexo processo de evolução no sistema comunitário, apresentando, ainda hoje, posições antagônicas.

Do ponto de vista histórico, o reconhecimento geral da liberdade de circulação e de residência decorre de um processo de expansão da lista de sujeitos habilitados ao exercício de tais liberdades. O Tratado de Roma autorizava somente a liberdade de circulação de trabalhadores, entendidos como mero fatores de produção (FABBRINI, 2018, p. 231). Os Tratados constitutivos do bloco, visando avançar nas disposições relativas ao mercado interno e à livre circulação de bens, buscaram avançar também na livre circulação de pessoas. A referida liberdade foi fortementente inspirada por uma dimensão econômica, já que foi disciplinada de modo a favorecer as pessoas que desejavam trabalhar em outro Estado-membro, razão pela qual estava restrita às pessoas economicamente ativas (SCHÜTZE, 2018, p. 590). Os tratados passaram a distinguir duas categorias de migrantes econômicos, os trabalhadores empregados e os autônomos, de modo a disciplinar, por um lado, os direitos dos trabalhadores na UE, e por outro lado, a liberdade de estabelecimento no espaço comum.

Com as modificações sucessivas aos Tratados constitutivos do bloco, nos termos analisados na seção precedente, as regras sobre a liberdade de circulação de pessoas passaram a ser complementadas por uma dimensão horizontal de regras relativas à cidadania da UE, sobretudo a partir do Tratado de Maastricht de 1992. A partir desse momento, o bloco rompeu parcialmente com o vículo econômico que se demandava para o exercício dos direitos de livre circulação. Em outras palavras, a cidadania comunitária passou a garantir a cada cidadão o direito de circulação e residência no território dos Estados-membros, nos termos do art. 21 do TFUE e do art. 45 da Carta de Direitos Fundamentais da UE.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a UE disciplina o tema em três aspectos, primeiro a partir de um direito especial de livre circulação associado a pessoas economicamente ativas, isto é, a circulação de trabalhadores e de profissionais autônomos; depois, a partir da liberdade de circulação no bojo da liberdade de estabelecimento; e uma terceira dimensão que garante o direito de livre circulação sob uma perspectiva geral, como um direito da cidadania regional, assegurada a todos os cidadãos europeus (SCHÜTZE, 2018, p. 592). Essa última dimensão é a que interessa a esta pesquisa, em razão dos impactos diretos que traz para a governança migratória e as dualidades de tratamento que apresenta em relação aos estrangeiros extracomunitários e na reconfiguração da condição jurídica do estrangeiro.

No caso da UE, a livre circulação de trabalhadores encontra-se reafirmada de forma ampla no Título IV do TFUE, 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. Disposições sucessivas aos Tratados constitutivos também asseguraram a liberdade de circulação de trabalhadores, inclusive autorizando instituições europeias a adotarem atos derivados, a exemplo do Regulamento UE 492/2011, relativo à livre circulação de trabalhadores, que atualmente disciplina a matéria (FABBRINI, 2018, p. 231).

Ao longo dos anos, a jurisprudência do TJUE, ao lado da legislação comunitária, também contribuiu com a ampliação da lista de pessoas beneficiárias da livre circulação e residência no bloco europeu, passando a incluir aqueles que estavam à procura de trabalho, os estudantes, e os aposentados. Nesse sentido, Spijkerboer (2017, p. 16) ressalta que o TJUE contribuiu com o tema ao estabelecer uma interpretação extensiva da livre circulação a outros cidadãos europeus, que contribuiu significativamente para moldar a Europa como uma área onde as pessoas podem circular livremente, a partir da interpretação autônoma de conceitos relativos à liberdade de circulação. No entanto, somente com a instituição da cidadania da UE que tal liberdade adquire uma dimensão geral para abarcar todos os nacionais dos Estados-membros da UE, ainda que possa sofrer algumas limitações no âmbito do direito comunitário, a exemplo da Diretiva 2004/38 que deu aplicação às disposições do Tratado, nos termos que se analisará na sequência, não sendo uma liberdade plena e incondicionada, nem mesmo para os cidadãos europeus em outros Estados-membros.

A UE apresenta o mais abrangente modelo de livre circulação de pessoas dentre as experiências regionais conhecidas (LAVENEX *et al*, 2016, p. 461). O sistema europeu abarcou direitos de mobilidade, direitos sociais, direitos de previdência, além de garantir mecanismos supranacionais de supervisão comunitária das normativas adotadas em matéria

de circulação de pessoas. Em termos de liberalização da mobilidade, a livre circulação de trabalhadores, posteriormente identificada como a livre circulação de pessoas, foi incluída, desde o início do projeto comunitário, como uma das liberdades fundamentais do mercado único europeu. O Tratado de Roma, como mencionado, incluiu três tipos de atividades econômicas no âmbito das disposições relativas à livre circulação, quais sejam, trabalhadores; autônomos; e prestadores de serviços. Com o Ato Único Europeu para implementar o mercado único, a regulamentação da livre circulação foi ampliada, de modo que, atualmente, a prerrogativa de livre circulação abarca todos os cidadãos europeus e os nacionais de países terceiros que sejam membros de sua família.

Com o Tratado de Maastricht, esses direitos de livre circulação se tornaram a pedra fundamental da cidadania europeia. Cidadãos europeus têm direito às vantagens sociais garantidas aos nacionais dos Estados-membros, além de se garantir a coordenação dos sistemas de seguridade social e o estabelecimento de um quadro jurídico que reconhece mutuamente as qualificações acadêmicas e profissionais no espaço comum. Finalmente, um forte símbolo do regime da livre circulação de pessoas na UE é a abolição do controle de fronteiras no interior do bloco, no bojo do acordo Schengen e da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, assinada em 1990.

A partir do panorama geral apresentado, pode-se afirmar que a liberdade de circulação e de residência das pessoas na UE evoluiu paulatinamente no bloco até constituir a pedra angular da cidadania da UE. Atualmente, a base jurídica da livre circulação de pessoas pode ser encontrada no Direito da UE originário e derivado, especificamente no art. 3º, n. 2, do TUE; no art. 21 do TFUE; nos títulos IV e V do TFUE; e no art. 45 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. A adoção da referida liberdade demandou a adoção de instrumentos normativos que viabilizassem efetivamente seu exercício no bloco, principalmente através da supressão gradual das fronteiras internas, nos termos dos acordos de Schengen, que foi seguido da adoção de diretivas específicas sobre o tema, como a Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de os cidadãos da UE e os membros das suas famílias poderem circular e residir livremente na UE. Não obstante a relevância deste direito e da evolução normativa mencionada, ainda persistem obstáculos substanciais ao bloco (MARZOCCHI, 2021).

Após o panorama apresentado, destacando o disciplinamento do tema no Direito da UE originário, entendido como o conjunto dos tratados constitutivos e dos atos sucessivos que lhes promovam modificações, passa-se a análise específica das normativas europeias relativas à livre circulação de pessoas, nomeadamente das principais regras que integram o chamado Direito da UE derivado, que abrange todas as normas jurídicas emanadas das instituições

europeias para realização dos objetivos postos nos referidos tratados, focando nos atos típicos, quais sejam, regulamentos, diretivas, decisões e pareceres que tratam da liberdade de circulação de pessoas na UE. A análise será completada, ainda, com a principal jurisprudência comunitária sobre o tema, a fim de demonstrar como a referida liberdade promoveu uma reconfiguração definitiva da condição jurídica do estrangeiro na UE, e como essa liberdade se pauta em um modelo de diferenciação em relação aos nacionais de países terceiros.

Como observado, as primeiras disposições relativas à liberdade de circulação de pessoas no bloco europeu constavam no Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Europeia, que contemplava a livre circulação de trabalhadores e a liberdade de estabelecimento, abarcando os trabalhadores assalariados e os prestadores de serviços (MARZOCCHI, 2021). O Tratado da UE, em 1992, porém representou um marco normativo no disciplinamento da livre circulação de pessoas na UE porque consagrou o conceito de cidadania da UE, da qual qualquer nacional de um Estado-Membro beneficia automaticamente. O direito de livre circulação e residência das pessoas passou a se assentar na cidadania da UE, e não mais em uma condição laboral específica. O Tratado de Lisboa confirmou este direito, que consta também das disposições gerais relativas ao ELSJ, nos termos do art. 67 do TFUE, implicando a criação de um espaço comum em que se busca 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 os membros e que pretende ser equitativa em relação aos nacionais de países terceiros.

Além disso, o Tratado de Maastricht foi importante para a regulamentação do tema, pois marcou uma distinção fundamental da livre circulação de pessoas como um critério diferenciador da condição jurídica dos estrangeiros extracomunitários em relação aos cidadãos europeus. Como aponta Fabbrini (2018, p. 243), se o direito da UE instituiu um novo status jurídico para os cidadãos dos Estados-membros, essa condição paralelamente levou à criação de uma distinção entre os cidadãos europeus e os cidadãos de países terceiros, principalmente em matéria de circulação e residência. No mesmo momento em que a instituição da cidadania europeia buscou superar a distinção baseada na nacionalidade no interior da UE, esse processo determinou uma diferenciação em relação ao exterior. Aqueles que não gozam da cidadania europeia, na medida em que são cidadãos de países terceiros, não podem se beneficiar dos direitos associados à condição de cidadão europeu, em especial os direitos de circulação e residência, e são então submetidos ao regime jurídico da UE em matéria de imigração, visto e asilo, conforme o caso.

Sobre a referida dicotomia de circulação decorrente da cidadania europeia, Lang (2018) aponta que os nacionais de países terceiros recebem apenas um conjunto limitado de direitos da UE. O seu estatuto está sujeito às regras nacionais do Estado-membro de acolhimento, que são diversas entre si. Essa discrepância reflete-se na utilização de diferentes terminologias do bloco para se referir a cidadãos da UE e a nacionais de países terceiros. Enquanto o primeiro termo se refere aos direitos de livre circulação em relação aos cidadãos da UE, os nacionais de países terceiros são associados a termos relacionados a estrangeiros extracomunitários ou migração. As palavras “direitos” e “livre” são conscientemente omitidas em referência aos estrangeiros extracomunitários e aos imigrantes. O termo "mobilidade", por outro lado, pode ser usado tanto em relação a cidadãos da UE como a nacionais de países terceiros, mas parece referir-se exclusivamente aos deslocamentos desejáveis, por exemplo, turistas, estudantes, investigadores, empresários e visitantes temporários.

Seguindo a evolução normativa europeia no sentido de implementar efetivamente um direito de livre circulação, cabe destacar as iniciativas jurídicas que levaram à adoção do chamado acervo de Schegen, um dos marcos mais significativos na implementação da livre circulação de pessoas no contexto europeu. O acervo de Schengen abarca o Acordo de Schengen propriamente dito, de 1985, e a Convenção de Aplicação, de 1990. De início, a referida Convenção foi assinada apenas por França, Alemanha e os países BENELUX, pautando-se na cooperação intergovernamental nas áreas da justiça e dos assuntos internos. Portanto, foi adotada, inicialmente, fora do quadro jurídico da então Comunidade Europeia. Com o Tratado de Amesterdam, procedeu-se à efetiva transferência do Acervo de Schengen para os Tratados do bloco. A partir do Tratado de Lisboa, o acervo está sujeito ao controle parlamentar e judicial, estando atualmente integrado no quadro jurídico da UE.

Os acordos Schengen são considerados entre os documentos normativos fundamentais do processo de integração europeia. Isso porque os Estados-membros que o assinaram concordaram em completar a livre circulação de pessoas, e não apenas dos trabalhadores e seus familiares, nos territórios nacionais, a partir da eliminação das barreiras físicas destinadas a incidir sobre o controle de fronteiras. Foram adotadas medidas voltadas a enfrentar as problemáticas conexas à liberdade de circulação de pessoas entre os Estados-membros, como o terrorismo, a criminalidade organizada e o tráfico de drogas, de modo que, com a comunitarização do acordo Schengen, buscou-se garantir uma cooperação reforçada entre os membros. O acervo Schengen inclui as medidas destinadas a garantir a liberdade de circulação de pessoas, bem como as medidas conexas voltadas às exigências de ordem pública e de segurança, incluindo, ainda, os atos de adesão sucessivos ao sistema de Schengen.

Dentre os Estados que compõem o Espaço Schengen, encontram-se 22 Estados-Membros da UE, como Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estônia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polônia, Portugal, Eslovênia, Eslováquia, Finlândia e Suécia, além de Estados não membros como a Islândia, o Listenstaine, a Noruega e a Suíça. Não fazem parte ainda plenamente do Espaço Schengen Bulgária, Croácia, Chipre e Romênia, posto que ainda não completaram o percurso de abolição de controle nas fronteiras internas. A Irlanda não é parte na Convenção, mas pode optar por participar em determinadas partes do acervo legislativo de Schengen.

Dessa forma, é possível notar que o Espaço Schengen não se confunde com a UE, já que países que não integram o bloco cooperam no âmbito de Schengen, assim como países do bloco não estão ainda plenamente integrados. Sob o aporte pragmático, fazer parte de um espaço sem controles nas fronteiras internas significa que os países participantes não efetuam controles nas suas fronteiras comuns e efetuam controles harmonizados nas suas fronteiras externas, ou seja, nas fronteiras entre um Estado Schengen e um Estado não Schengen.

Em linhas gerais, o acervo buscou garantir a liberdade de atraversar as fronteiras de um Estado-membro, sem o dever de submeter-se a controles rigorosos, salvo questões de ordem pública e de segurança nacional. Além disso, o acervo de Schengen demandou a instauração de uma colaboração entre as forças de polícia entre os Estados aderentes, que inclui um sistema de gestão integrada de fronteiras e o compartilhamento de informações e dados, em uma rede de colaboração entre os Estados participantes. Ademais, o modelo de Schengen garantiu a cooperação estreita na luta contra fenômenos criminosos atrelados à criação de um espaço de fronteiras internas desmobilizadas, como o combate às organizações criminosas, à imigração irregular, ao tráfico de drogas e de armas. Como explica Moses (2012, p. 601), a abolição de controles nas fronteiras entre os signatários e a criação de uma fronteira externa comum, com o compartilhamento de regras em matéria de entrada, permanência e saída do Espaço Schengen, representaram os principais avanços da normativa para o bloco.

As principais inovações do espaço Schengen para a livre circulação de pessoas podem ser resumidas nas seguintes iniciativas: a abolição dos controles nas fronteiras internas para todas as pessoas; as medidas destinadas a reforçar e harmonizar os controles nas fronteiras externas, de modo que todos os cidadãos da UE apresentam apenas o bilhete de identidade ou o passaporte para entrar no espaço Schengen; uma política comum em matéria de vistos para estadas de curta duração, de modo que os cidadãos de países terceiros incluídos na lista comum de países não membros, cujos cidadãos necessitam de um visto de entrada, podem

obter um visto único, válido para todo o espaço Schengen; a cooperação policial e judiciária, de modo que as forças policiais cooperam entre si na deteção e prevenção de delitos e têm o direito de perseguir criminosos em fuga no território de um país vizinho signatário do Acordo de Schengen, culminando, ainda, com a existência de um sistema de extradição mais célere e o reconhecimento mútuo das decisões penais, bem como a criação e desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (MARZOCCHI, 2021).

Frise-se que a UE optou pela abolição de postos de controle nas fronteiras internas, com a adoção de um Código de Fronteiras Comunitário, o Código de Fronteiras Schengen, adotado com o Regulamento 562/2006/CE e suas alterações, que estabelecem os direitos de passagem fronteiriça e uniformiza os procedimentos de controle de fronteiras externas, bem como os casos em que podem ser reintroduzidos os controles nas fronteiras internas. O referido modelo de Schengen beneficia potencialmente tanto europeus, quanto não europeus, com a diferença de que estes últimos podem se sujeitar a controles pormenorizados nas fronteiras externas, que envolvem desde a submissão de questionários nos postos de fronteiras externas acerca dos motivos das viagens, dos recursos necessários e eventuais seguros para o espaço Schengen, até a necessidade de obtenção de um visto prévio, a depender do país de sua nacionalidade.

O regime jurídico aplicado aos direitos de circulação 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, mas apenas para os cidadãos europeus no âmbito do mercado interno. Primeiramente nas Comunidades Econômicas europeias, e após o Tratado de Masstricht, como um direito da cidadania da UE. 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 externas sem estarem sujeitos a controles rígidos, com apenas algumas exceções limitadas. Em outras palavras, representam a possibilidade de ingressar e 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 por parte dos outros Estados-membros.

A situação dos nacionais de países terceiros, por sua vez, 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 direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros, o acervo em questão, 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.

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. 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 do bloco.

O avanço da normativa demandou a adoção de um sistema de informação comum e um modelo de compartilhamento de informações relevantes entre os membros. Além disso, a liberdade de circulação no interior do bloco demandou uma harmonização dos controles nas fronteiras externas em relação aos nacionais de países terceiros, que não se beneficiam imediatamente da livre circulação (MOSES, 2012). O modelo de Schengen, por sua vez, considerando que avança sobre competências tradicionais do Estado-nação, enfrentou desafios normativos significativos em matéria de mobilidade humana, como se especificará na seção final deste capítulo, principalmente porque reforçou um modelo de dualidade para a liberdade de circulação de pessoas, em relação aos cidadãos europeus e não europeus.

O sistema Schengen criou uma porta comum para o mundo, posto que um nacional de país terceiro admitido no Espaço Schengen pode circular livremente em outros Estados-membros. Portanto, a normativa demandou um reforço das fronteiras externas a fim de conter ameaças em potencial, muitas vezes associadas aos estrangeiros extracomunitários. O sistema de livre circulação de pessoas para os europeus e os residentes regulares, formou-se às custas

de um forte modelo de securitização e de controle nas fronteiras externas para aqueles que não se beneficiam imediatamente da referida liberdade (COSTA; VIEIRA, 2019b). Nesta perspectiva, a cooperação se justifica como necessária para a salvaguarda da segurança interna na UE após a abolição dos controles nas fronteiras internas. A liberdade interna é, portanto, vista como dependente da manutenção da segurança contra ameaças externas. Uma conexão funcionalista é traçada entre a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça interno, e o endurecimento coletivo das fronteiras externas (LAVENEX, 2019).

Dentre os desafios do modelo de Schengen, embora o espaço seja amplamente considerado um dos principais sucessos da UE, cita-se a ameaça existencial devido à pandemia de COVID-19, que fez com que os Estados-membros fechassem as fronteiras, em um esforço para controlar a propagação da doença, antes de introduzirem o Certificado Digital COVID da UE, reintroduzindo controles generalizados nas fronteiras internas por razões de saúde pública e ordem pública. Antes desse período de crise sanitária, também no auge da crise migratória de 2015, os países do bloco reintroduziram controles nas fronteiras internas, temendo o afluxo considerável de refugiados e migrantes para a UE, bem como os ataques terroristas, por questões de segurança interna. De modo que, sempre diante de desafios às competências soberanas, como saúde pública, segurança interna e ordem pública, o modelo supranacional é desafiado e tensionado.

Seguindo a evolução normativa da UE em matéria de livre circulação de pessoas, cumpre destacar que, paralelamente às discussões de Schengen, ocorreram avanços no bojo da Comunidade Europeia, principalmente com as tentativas de avançar na criação de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, que buscasse garantir um espaço comum sem controles nas fronteiras internas, com gestão integrada de fronteiras externas e adoção de política comum em matéira de imigração e asilo. Neste ponto, cabe registrar que o direito à livre circulação nos Estados-membros da UE é distinto daquele vigente nos Estados que integram o Espaço Schengen. A livre circulação de pessoas é um direito de todo cidadão de um Estado-membro do bloco, incluído o direito de trabalhar e residir em outro Estado-membro. Já aqueles países que aderem ao Espaço Schengen, eliminam por completo suas fronteiras internas, estando no Acordo tanto Estados-membros da UE quanto países europeus que não fazem parte desta (COSTA; VIEIRA, 2019b, p. 137).

No que tange à evolução normativa da livre circulação de cidadãos da UE e dos membros das suas famílias no quadro normativo comunitário, destaca-se que, para transformar a Comunidade num espaço de verdadeira mobilidade e liberdade de circulação para todos os seus cidadãos, foram aprovadas diretivas em 1990 com o objetivo de conceder

direitos de circulação e residência a pessoas que não exerçam uma atividade profissional. Dentre as normativas do direito derivado que integraram a evolução do bloco em matéria de circulação e residência, destaca-se a Diretiva 90/365/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua atividade profissional; a Diretiva 90/366/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência dos estudantes, e a Diretiva 90/364/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência para os nacionais dos Estados-Membros que não sejam beneficiários desse direito por força de outras disposições do Direito comunitário e para os membros das respetivas famílias.

O conceito de livre circulação de pessoas foi progressivamente ampliado, transbordando do âmbito econômico. Em uma primeira fase, a categoria dos beneficiários da livre circulação foi estendida pela via interpretativa, graças às diretivas mencionadas e a atuação do TJUE. Nesse contexto, mediante a adoção de diretivas, foi reconhecido os direitos de circulação e residência aos seguintes sujeitos no território comunitário: familiares dos trabalhadores comunitários; trabalhadores depois da cessação das atividades laborais; estudantes que dispõem de meios adequados de subsistência; aos cidadãos em geral que não entrem na categoria dos beneficiários segundo o direito comunitário, desde que disponham de seguro saúde e de recursos suficientes de sustento, a fim de que não se tornem um peso para os sistemas de seguridade social dos Estados-membros hospitantes.

A evolução do direito de residência no sistema comunitário, por sua vez, também seguiu evolução atrelada à noção de livre circulação de pessoas e à criação da cidadania da UE, sendo inclusive disciplinada conjuntamente com a liberdade de circulação de pessoas em várias diretivas. Isso porque o direito de residência mostra-se como corolário de uma noção mais ampla de liberdade de circulação de pessoas, que não significa apenas a autorização de atravessar fronteiras, mas a possibilidade de se estabelecer em outros membros. À medida que o projeto europeu avança, a liberdade de residência passa a ser, inclusive, uma prerrogativa do cidadão da UE, que goza de um novo estatuto jurídico, sem que as prerrogativas sejam necessariamente estendidas aos estrangeiros extracomunitários, a exemplo do que ocorreu com o direito de circulação no bloco.

No caso da evolução normativa da UE em matéria de residência, destaca-se que, inicialmente, disciplinavam-se as prerrogativas de forma atrelada às demandas comerciais. O objetivo era garantir o fluxo de trabalhadores, a prestação de serviços e o trânsito de mercadorias nas comunidades econômicas. Com a assinatura do Ato Único Europeu, firmado em 1986, buscou-se avançar na consolidação do mercado comum, na qual a livre circulação e residência aparecem integradas para viabilizar o projeto europeu.

A liberdade de residência passa a ser uma das prerrogativas garantidas aos cidadãos europeus, que passam a ser tratados como cidadãos de uma mesma comunidade, que a princípio não abarca os cidadãos de países terceiros, tratados no bojo da política migratória do bloco (DRUNER, 2021). Como resultado, os direitos de residência dos europeus se relacionam mais com uma prerrogativa de cidadania regional do que com um movimento migratório propriamente dito, passando-se a evitar utilizar a terminologia do estrangeiro para se referir ao cidadão da UE no exercício do seu direito de residência. No âmbito europeu, também o direito derivado da UE confirmou a evolução no tratamento da residência regional, marcando uma redefinição da condição jurídica do estrangeiro.

Após a criação da cidadania comunitária, com o Tratado de Maastricht e a atuação do TJUE, as diretivas esparsas relativas à livre circulação e residência foram compiladas em uma diretiva única, a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, conhecida como Diretiva Cidadania, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros. A diretiva destina-se a incentivar os cidadãos da UE a exercer o direito à livre circulação e residência nos Estados-membros, reduzindo ao estritamente necessário as formalidades administrativas, definindo melhor o estatuto dos membros da família e circunscrevendo a possibilidade de recusar a entrada ou pôr termo ao direito de residência.

A diretiva destina-se a incentivar o exercício do direito à livre circulação e residência, reduzindo formalidades e delimitando as hipóteses de restrição à residência. Dentre os direitos reconhecidos, para estadas com uma duração inferior a três meses, o único requisito para os cidadãos da UE é serem titulares de um documento de identidade ou passaporte válido. Para estadas com uma duração superior a três meses, os beneficiários têm de possuir recursos suficientes e seguro de saúde, de modo a assegurar que não se tornem um encargo para o Estado de destino. Em relação à residência permanente, os cidadãos da UE adquirem este direito depois de um período de cinco anos (MARZOCCHI, 2021).

Em matéria de residência dos estrangeiros extracomunitários, o bloco adotou normativas específicas, que integram o arcabouço jurídico da chamada política de imigração europeia, e que por esse motivo será tratada na seção seguinte, em apartado, a fim de apontar de forma específica as dualidades de tratamento existentes no bloco, já que as facilidades de circulação e residência de que gozam os cidadãos europeus no espaço comum não foram irrestritamente e amplamente estendidas aos nacionais de países terceiros. Pelo contrário. Os Estados-membros estão autorizados a impor restrições em proteção dos interesses nacionais, em termos de segurança, de proteção do mercado laboral ou mesmo proteção sanitária.

Dentre as normativas a se analisar neste ponto, para os direitos de residência dos migrantes extracomunitários, destacam-se a Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, normativa alterada em 2011 com vista ao alargamento do seu âmbito a refugiados e a outros beneficiários de proteção internacional, bem como diretivas fragmentárias, destinadas a cada categoria específica de sujeito extracomunitário no bloco, a depender da finalidade de deslocamento, como trabalhadores altamente qualificados, estudantes e pesquisadores (CARRERA *et al.*, 2019).

Em relação ao cidadão da UE, porém, é interessante notar que a cidadania da UE e o direito de livre circulação e residência são, ainda, regularmente levados em conta nos acórdãos do TJUE, o que contribuiu para interpretar a extensão dos direitos de circulação e residência no arranjo europeu. O Tribunal de Justiça e a legislação comunitária contribuíram para expandir a lista de pessoas que poderiam se beneficiar da liberdade de circulação e de residência, até o advento da cidadania da UE, que delineou um caráter mais geral ao instituto. Como explica Fabbrini (2018, p. 240), a partir dos anos 2000, a jurisprudência europeia buscou conferir significado ao estatuto do cidadão europeu, a partir dos direitos de circulação e residência que constituem a principal prerrogativa social da integração, embora nos anos recentes, sobretudo em matéria de direitos sociais, tenha apresentado posições que concordam com limitações nacionais no que tange ao acesso a benefícios sociais.

Em relação à evolução da jurisprudência do TJUE em matéria de livre circulação e residência, nota-se um esforço interpretativo no sentido de ampliar o rol de beneficiários da referida prerrogativa no contexto comunitário antes da entrada em vigor das diretivas relativas à cidadania da UE. No âmbito da jurisprudência europeia, o TJUE, desde o caso *Grzelczyk*, processo C-184/99, já reconhecia a ligação existente entre a situação pessoal e o exercício de um direito de livre circulação. O acórdão dizia respeito à decisão das autoridades belgas de retirar um subsídio mínimo de subsistência a um estudante francês que o solicitou e o obteve inicialmente após ter estudado na Bélgica durante três anos (THYM, 2016).

O TJUE passou a reconhecer uma certa solidariedade entre os membros em relação à liberdade de circulação e residência de europeus no espaço comum, passando a rejeitar interpretações nacionais restritivas. Em outras palavras, o Tribunal fixou um dos pilares da jurisprudência sobre a cidadania europeia, ao estabelecer que o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-membros que permite a obtenção do mesmo tratamento jurídico aos que, entre estes, se encontrem na mesma situação, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das exceções expressamente previstas. Por conseguinte, as autoridades nacionais não poderiam presumir genericamente

que quem procura assistência está obrigado a se tornar um fardo e, consequentemente, sujeito à negativa do direito de residir. Em contrapartida, deve-se proceder a uma avaliação criteriosa caso a caso, construindo a salvaguarda da sustentabilidade dos sistemas sociais nacionais como exceção a ser interpretada restritivamente, apontando para a universalização da lógica da integração social, desvinculando-a do mercado interno.

O TJUE reconheceu também o efeito direto do direito de permanência dos cidadãos da UE, como no caso *Baumbast*, processo C-413-99, tutelando os cidadãos europeus economicamente inativos que vivem legalmente em outro Estado-membro. Em *Baumbast*, o Tribunal deu um passo em frente, ao afirmar que o direito de residência é conferido a todos os cidadãos da União por uma disposição clara e precisa do Tratado CE e, portanto, tem efeito direto. Assim, e esta é uma consequência fundamental do efeito direto, os requisitos impostos pelas diretivas são passíveis de controle judicial e, em todo o caso, as limitações e condições impostas a esse direito não impedem de conferir aos indivíduos direitos que são por eles exigíveis e que os tribunais nacionais devem proteger. O Tribunal seguiu a mesma abordagem também em situações diretamente relacionadas com o acesso transfronteiriço aos sistemas nacionais de seguridade social por cidadãos economicamente inativos e, mais especificamente, estudantes. A instância judicial da UE aproveitou a oportunidade oferecida pela enxurrada de litígios que surgiram nesta área para alargar o âmbito da solidariedade para com os cidadãos europeus em mobilidade (COSTAMAGNA; GIUBBONI, 2021, p. 6).

Seguindo a evolução da jurisprudência comunitária no sentido de vedar discriminações entre europeus no exercício da livre circulação e residência, também no caso C-456/02 *Trojani*, de 2004, a Corte europeia reconheceu que um Estado-membro não pode discriminar os cidadãos europeus no acesso ao salário mínimo. Por essa razão, Lanceiro (2017) afirma que o Tribunal foi relevante para a construção de uma cidadania europeia desligada de um necessário vínculo laboral ou econômico.

Todavia, não obstante o avanço apresentado em termos jurisprudenciais, a interpretação do TJUE acerca do acesso aos benefícios sociais dos cidadãos europeus no território dos demais Estados-membros parece estar sofrendo influências do contexto econômico e político. Por um lado, de fato, o legislador comunitário introduziu condições ao exercício da liberdade de circulação e de residência dos cidadãos europeus, não se mostrando uma prerrogativa absolutamente ilimitada. Isso porque a própria Diretiva 2004/38 estabeleceu a necessidade de comprovação de recursos a fim de evitar que os cidadãos da UE, no exercício de sua liberdade de circulação e residência, tornem-se um peso para os sistemas sociais. Ademais, no próprio contexto do Espaço Schengen, é possível a reintrodução de controles fronteiriços internos,

diante de situações que representem uma ameaça sanitária ou à saúde e a ordem pública do país de destino, o que foi efetivamente utilizado pelos Estados no contexto da pandemia e das sucessivas crises migratórias, revelando que, mesmo em contextos supranacionais, como na UE, os Estados-membros continuam relevantes no tema da circulação de pessoas.

Por fim, também a jurisprudência comunitária apresentou uma tendência de mudança de orientação no tema (FABBRINI, 2018, p. 240). Nesse sentido, destacam-se os casos C133/13 *Dano,* de 2014, e C67/14 *Alimanovic,* de 2015, em que o TJUE afirmou que os cidadãos que não gozam de um direito de permanência nos Estados-membros podem ser excluídos do acesso a algumas prestações sociais de caráter não contributivo. Dessa forma, é possível notar que a jurisprudência do TJUE na matéria de livre circulação de pessoas apresenta luzes e sombras, em um primeiro momento favorecendo a ampliação das prerrogativas, e em um segundo momento, tendendo a reconhecer discricionariedades nacionais no acesso a prestações sociais, evidenciando que apesar de os cidadãos europeus representarem uma categoria especial de estrangeiro no contexto comunitário, podem não ser absolutamente equiparados em todos os direitos e prerrogativas aos nacionais do Estado-membro hospitante.

O disciplinamento atual do tema encontra respaldo no Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, que confirmou o direito de livre circulação e residência, também incluído nas disposições gerais relativas ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, objetivando assegurar a ausência de controles de pessoas nas fronteiras internas e desenvolver uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controle das fronteiras externas. A partir da evolução normativa apresentada em matéria de livre circulação e residência, observa-se que a UE reproduz um modelo de dualidade que favorece determinados fluxos de pessoas, a partir da concessão de privilégios de circulação e residência, principalmente aos cidadãos do bloco, enquanto busca enrijecer os controles em relação a outros tipos de deslocamentos tidos por indesejados, principalmente em relação à imigração extracomunitária.

Como esclarecem Silva e Amaral (2013, p. 3), estabeleceu-se na UE uma fortaleza burocrática, mediante a exigência de rígidos requisitos para concessão de visto e circulação dos nacionais de terceiros Estados, reforçando fronteiras externas e fomentando mecanismos de vigilância e monitoramento, a fim de selecionar quem estava apto a circular e permanecer no espaço comum. As normativas analisadas aprofundam a abertura das fronteiras internas para a livre circulação, ao mesmo tempo em que fecham as fronteiras externas, o que fomenta um sistema dicotômico, comparativamente mais flexível para europeus, mas que é rígido e oneroso para o resto do mundo. Como corolário dessa abertura parcial aos fluxos intrarregionais, passou-se a demandar a gestão integrada das fronteiras externas e dos fluxos

migratórios extracomunitários (PORTO, 2020), levando à tentativa de construção progressiva de uma política europeia de imigração e asilo, cujos fundamentos serão analisados na próxima seção, a fim de demonstrar a dualidade de tratamento que existe em relação aos direitos de circulação e de residência em comparação aos direitos reconhecidos aos cidadãos europeus.

Pelo exposto, é possível notar que, não obstante os avanços e retrocessos na matéria, o direito de circulação e residência na UE de fato evoluiu como uma prerrogativa do projeto de integração, marcando um tratamento jurídico que beneficia os cidadãos do bloco, reproduzindo uma dualidade de tratamento em relação aos nacionais de países terceiros. Se, por um lado, o direito da UE instituiu um novo estatuto jurídico para os cidadãos dos Estados-membros, por outro lado, observou-se à criação de uma distinção entre os cidadãos de países terceiros, reconhecidos como estrangeiros extracomunitários. No momento em que a instituição da cidadania europeia buscou superar a distinção baseada na nacionalidade no interior da UE, esse processo determinou uma diferenciação em relação ao exterior do bloco.

Aqueles que não gozam da cidadania da UE, não se beneficiam imediatamente dos direitos de circulação e residência associados aos europeus, sendo então submetidos ao regime jurídico em matéria de imigração, visto e asilo. Portanto, a ideia de estrangeiro, que outrora estava vinculada a uma noção de exterioridade em relação ao Estado e seu nacional, passa a reverberar, também, nos arranjos regionais, representando uma relação de exterioridade em relação ao bloco e aos seus cidadãos, designando aqueles que estão excluídos da integração, cujas dualidades de tratamento serão exemplificadas nas próximas seções deste capítulo.

5.3 O disciplinamento normativo da imigração na UE

Após analisar as normativas relativas à livre circulação de pessoas na UE e sua evolução jurídica enquanto uma prerrogativa da cidadania comunitária, passa-se a analisar as disposições relativas à chamada política de imigração da UE, que completa o disciplinamento da mobilidade humana no arranjo europeu em relação aos nacionais de países terceiros. Objetiva-se demonstrar as dualidades de tratamento em relação aos cidadãos europeus, beneficiários da livre circulação e residência como um direito de cidadania comunitária, e os nacionais de países terceiros, cujos direitos de circulação e residência são amplamente tratados no bojo da referida política.

O contexto de análise tem como plano de fundo a crescente exclusão da pessoa migrante com base no estatuto jurídico de cada deslocamento migratório, uma vez que as respostas normativas da UE se mostram mais favoráveis ou mais restritivas a depender da regularidade

ou irregularidade do deslocamento humano em causa e das finalidades de tais movimentos. Quando os movimentos migratórios encontram um respaldo econômico direto ou indireto no âmbito do espaço comum, as normativas tendem a facilitar os direitos de circulação e residência, aproximando o tratamento da cidadania europeia, apesar de ainda manter distinções. Por outro lado, se os deslocamentos migratórios se desenvolvem à margem das vias legalmente reconhecidas pelo direito da UE, a resposta tende a se pautar em um recrudescimento de fronteiras externas e em acordos de readmissão em países terceiros.

A política migratória da UE precisa ser analisada levando em conta um contexto recente de crise, que tem levado os Estados-membros ao limite do acolhimento de estrangeiros, como resultado da convulsão política em várias partes do mundo, a exemplo do Oriente Médio, do Norte africano e da guerra na Ucrânia. Como consequência, verifica-se o aumento da securitização e da externalização das fronteiras, com o incremento de acordos de cooperação com países terceiros no intuito de transferir a responsabilidade da gestão migratória, buscando evitar a chegada de novos fluxos nas fronteiras externas e como uma tentativa de conter e selecionar os deslocamentos desejados (OELGEMOLLER; ALLINSON, 2020).

Nesse sentido, Costa e Vieira (2019b) ressaltam que a preocupação de uma política de imigração europeia para gerir os vultosos fluxos de pessoas que chegam ao continente, muitas das quais em situação de irregularidade, tem gerado um aumento da xenofobia, do nacionalismo e do euroceticismo, de modo que o tema do estrangeiro tem sido usado como catalizador dos debates políticos do bloco, passando a ocupar a centralidade das discussões envolvendo o futuro da UE. A análise dos fundamentos jurídicos da política comum de imigração precisa abarcar os fatores que influenciam o equilíbrio entre as competências nacionais e comunitárias, e a busca pela adequação das normas internas ao sistema europeu.

A partir do momento em que a UE determinou um novo estatuto jurídico para o cidadão comunitário, o sistema jurídico do bloco, assimetricamente, determinou uma distinção entre cidadãos europeus e cidadãos de países terceiros, um grupo conhecido por uma expressão associada aos cidadãos extracomunitários, isto é, os nacionais de países terceiros, que não fazem parte do bloco europeu. Se, por um lado, o instituto da cidadania da UE buscou superar as distinções de tratamento em matéria de circulação e residência que ocorria no interior do bloco, por outro lado, criou formas de diferenciação jurídica para o exterior do bloco.

Os que não gozam da cidadania da UE, nem são membros da família de um cidadão europeu, não podem se beneficiar dos direitos associados à cidadania comunitária, em especial os direitos de circulação e residência. Em consequência, estão submetidos ao regime jurídico da UE em matéria de imigração, visto e asilo, conforme o caso (FABBRINI, 2018, p.

244). Em matéria de imigração, foco desta abordagem, a UE goza de uma competência limitada, de modo que a matéria foi tradicionalmente tratada no âmbito de cada Estado-membro, já que o controle migratório é considerado uma competência soberana tradicional.

Todavia, não se pode olvidar que houve uma evolução jurídica significativa no sentido de revestir a UE com competências normativas para uniformizar o tratamento geral da matéria no âmbito do ELSJ. Os Estados-membros concordaram com atuações na soberania para criar um espaço comum, demandando normativas comunitárias para regulamentar a entrada, a permanência e a circulação de nacionais países terceiros no âmbito do espaço integrado. Os Estados-membros acordaram normas para a política de imigração, resultando em uma competência comunitária que inclui normativas sobre vistos, controle de fronteiras, condições de residência e proteção humanitária (FAVILLI, 2020), o que contribui para o complexo sistema de disciplinamento da mobilidade humana atualmente em vigor no bloco.

Nos termos do art. 67 do TFUE, a UE deve garantir que não se estabeleçam controles sobre as pessoas nas fronteiras internas, buscando desenvolver uma política comum em matéria de asilo, imigração e controle de fronteiras externas fundada na solidariedade entre os Estados-membros, além de ser equitativa em relação aos cidadãos de países terceiros. A política de imigração da UE, juntamente com as políticas de asilo, vistos e controle das fronteiras externas, cooperação judiciária civil e penal e cooperação policial, fazem parte de um domínio político mais vasto, que se enquadra nas disposições do já mencionado ELSJ.

No modelo europeu, a consolidação do ELSJ está prevista no art 3º, n. 2, do TUE que determina que a União deve proporcionar 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 controles na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenômeno. O título V do TFUE também traz os domínios de atuação do ELSJ, nos arts. 67 a 89, disciplinando as áreas de atuação da UE para consolidação do espaço 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 controles nas fronteiras, ao asilo e à imigração; ii) cooperação judiciária em matéria civil; iii) cooperação judiciária em matéria penal; iv) cooperação policial (BUX, 2021, p. 2).

Tais áreas se relacionam às diretivas específicas a serem adotadas pela UE na construção de um espaço comum e revelam as características que esse espaço deve possuir. Como aponta Favilli (2020), a importância da política migratória para o bloco é confirmada pelo espaço de liberdade, segurança e justiça, um espaço territorial integrado que poderia ser

visto como o território de uma organização que aspira uma mudança de perfil, perdendo a aparência de uma organização internacional para se vestir, cada vez mais, com as feições de uma estrutura estatal. A realidade, porém, é a de um modelo híbrido, em que a ambição de desempenhar funções com um papel político semelhante a um Estado se choca com a matriz duradoura de uma organização internacional, que os Estados-membros parecem não querer realmente abandonar.

Dessa forma, o ELSJ não é definido como o território da UE, mas como uma área composta por todos os territórios dos Estados-membros. As áreas políticas abrangidas pelo ELSJ são consideradas de extrema importância nacional, pois abarcam o cerne da soberania clássica. Por esta razão, o arranjo europeu não tem poderes exclusivos para regular as políticas de imigração, mas partilha a sua competência com os seus Estados-membros. Consequentemente, a imigração de nacionais de países terceiros para a UE está apenas parcialmente uniformizada a nível europeu, com diferenças regulatórias consideráveis entre os Estados-Membros do bloco (LANG, 2018, p. 511).

Assim, mesmo na seara da imigração e do asilo, a competência do sistema europeu não é definida de forma genérica, razão pela qual a UE não pode adotar qualquer ato adequado para regular esse fenômeno. Tratando-se de uma competência partilhada, e não exclusiva, os Estados-membros continuam titulares da competência que será exercida com base nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (FAVILLI, 2020). Em outras palavras, a União deve sempre demonstrar a necessidade de sua ação para alcançar um objetivo que de outra forma não seria alcançável de forma independente por cada Estado e que a União poderia alcançar de forma mais eficaz. Além disso, cada ato deve conter apenas os condicionantes estritamente necessários para atingir o objetivo perseguido. Considera-se que a governança migratória implica necessariamente a adoção de normativas relativas ao controle fronteiriço, à emissão de vistos, à autorização de residência e ao afastamento dos que já não são bem-vindos. A política de imigração, ainda, é profundamente influenciada por políticas correlatas, mas intimamente relacionadas, como as de emprego, políticas sociais e educação.

Não obstante a participação dos Estados-membros no tema e os desafios pendentes no sentido de alcançar maior disciplinamento comunitário na matéria, isso não significa que a UE deixou de apresentar uma produção normativa relevante no âmbito da imigração. Pelo contrário. Seguindo o esquema de repartição de competências, o arranjo europeu avançou ao longo dos anos na adoção de diretivas e regulamentos significativos na temática migratória. Como resultado, tem-se um arcabouço jurídico que efetivamente regulamenta direitos de circulação e residência de nacionais de países terceiros, nos termos que se passa a discutir.

No que tange às competências da UE sobre a política de imigração, apesar de não ter atingido a plena comunitarização, é válido notar que essas competências foram ampliadas pelo Tratado de Nice e de Lisboa, sendo atualmente disciplinada no Título V, parte III do TFUE. As competências abordam, fundamentalmente, três questões principais: um sistema de gestão integrada de fronteiras externas; um sistema de asilo comum; e normas destinadas à gestão da imigração regular e prevenção da imigração irregular (COSTELLO, 2016), esta última competência será o foco da presente abordagem.

Em relação ao sistema de gestão integrada de fronteiras externas, essa atribuição já foi amplamente discutida no âmbito da dissertação defendida neste programa, indicando um sistema de regulamentação dual, que se abre para o interior do bloco, a partir da abolição de controle nas fronteiras internas e da adoção do acervo Schengen, enquanto paralelamente endurece os controles exteriores para nacionais de países terceiros, sobretudo aqueles em condição irregular, a partir do reforço de controle nas fronteiras externas. Tais limites exteriores se tornam objeto de disposições comunitárias, principalmente a partir da atuação de instâncias europeias especializadas, como a FRONTEX, nos termos do Regulamento 2016/1624, que foi aprovado no sentido de ampliar e reforçar a atuação da agência nos procedimentos de controle e vigilância, agregando competências de salvamento e a atuação mais incisiva das instituições europeias nas fronteiras (CARRERA, 2016).

Por outro lado, a competência europeia relativa ao sistema comum de asilo também não será aprofundada nesta tese, posto que o regime jurídico aplicável aos refugiados demanda um referencial teórico específico decorrente da proteção humanitária que os deslocamentos forçados ensejam, o que fugiria à delimitação teórica proposta na pesquisa. Em todo o caso, é possível observar que o arranjo europeu busca instituir um sistema comum de asilo inspirado nos princípios da Convenção de Genebra sobre a condição de refugiados de 1951 (FABBRINI, 2018). No caso europeu, a base jurídica para o sistema de asilo encontra-se no art. 67, n. 2, e nos arts. 78 e 80 do TFUE, assim como no art. 18 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Em linhas gerais, o bloco pretende desenvolver uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária com o intuito de conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional, assim como assegurar a observância do princípio da não repulsão.

A política de asilo do bloco contou ainda com diretivas específicas, como a Diretiva das Condições de Asilo, que entrou em vigor em 2012, complementada por atos legislativos reformulados, como Regulamento Eurodac, Regulamento Dublim III, a Diretiva Condições de Acolhimento e a Diretiva Procedimentos de Asilo. Com a Agenda Europeia para migração e

asilo de 2015, depois do auge da crise migratória, e com o recente Pacto Europeu para Migração e Asilo (CARRERA *et al.* 2021), o bloco busca melhorar o sistema vigente, evitando sobrecarregar os países de fronteiras, cooperar com países terceiros e garantir um processo célere para concessão do estatuto de refugiado aos solicitantes.

Por fim, no que tange à competência da UE relativa à gestão da imigração regular e à prevenção da imigração irregular, destaca-se que essa atribuição será o foco da presente abordagem pois é justamente nesta competência em que é possível observar o modelo dual de tratamento do estrangeiro em matéria de circulação e residência, principalmente ao se comparar com o estatuto dos cidadãos europeus. As normativas relativas à gestão da imigração no bloco revelam como um processo de integração regional pode transformar a condição jurídica do estrangeiro, ao garantir privilégios de circulação e residência no espaço comum para os cidadãos do bloco, sem que as prerrogativas sejam extensíveis a nacionais de países terceiros. Inclusive, dentre os próprios imigrantes extracomunitários, observa-se um modelo dual de disciplinamento, que se mostra mais favorável a determinadas categorias de estrangeiros, quando os respectivos deslocamentos encontram uma correspondência econômica no bloco, enrijecendo-se em relação aos demais fluxos, em especial, àqueles que se desenvolvem de maneira irregular.

No que tange à competência de gestão migratória, o art. 79 do TFUE expressamente preceitua que a UE desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios; a igualdade de tratamento dos cidadãos de países terceiros regularmente residentes nos Estados-membros; e o combate à imigração irregular e ao tráfico de seres humanos. No bojo dessas disposições, amplamente reguladas no direito originário, o bloco adotou diretivas para aplicar as disposições gerais, voltadas a residentes de longa duração, a categorias específicas de imigrantes relacionados a trabalhadores altamente qualificados, a pesquisadores, estudantes, trabalhadores transferidos dentre de empresas e serviços de *au pair*, bem como normativas destinadas a garantir o regresso de nacionais de países terceiros que ingressaram de maneira irregular na UE, a partir de acordos de repatriação e reenvio de imigrantes para países terceiros, o que indica um o longo processo de evolução normativa.

Como esclarecem Adinolfi e Morviducci (2020, p. 301), a política de imigração da UE compreende as modalidades de ingresso e as condições de residência dos cidadãos de países terceiros que se transferiram para a UE, principalmente por razões de trabalho, estudo ou por motivos de reunião familiar, além de compreender os acordos de cooperação na matéria firmados com países terceiros. A referida política passou por um longo processo de evolução

jurídica no bloco. Os Tratados de Paris e Roma não continham disposições efetivas relativas à imigração. As disposições sobre a livre circulação, livre estabelecimento e livre prestação de serviços faziam referência aos cidadãos dos Estados-membros, de modo que a competência migratória restava uma competência exclusiva dos Estados. Somente a partir dos anos 1970 o bloco iniciou uma cooperação mais efetiva em matéria de imigração, já que uma série de medidas foram adotadas, como a Decisão 85/381, de 1985, baseada no art. 118 do Tratado CEE, que continha, dentre outros dispositivos, a obrigação dos Estados-membros de notificarem a Comissão acerca das informações sobre suas próprias políticas de imigração.

Até esse período, a cooperação em matéria de imigração no nível europeu se desenvolvia de modo informal e no nível intergovernamental, isto é, fora do quadro jurídico proposto pelos Tratados constitutivos das Comunidades Econômicas. Um dos principais impulsionadores desta mudança de paradigma para incrementar a cooperação em matéria de imigração foi a assinatura do Ato Único Europeu de 1986. Uma das consequências da criação de um mercado único seria a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, demandando maior cooperação no âmbito da segurança e da mobilidade humana (GEDDES; ABDOU; BRUMAT, 2020, p. 44). Parte desta cooperação foi alcançada fora do contexto institucional do arranjo europeu, desenvolvendo-se no bojo do acordo Schengen. As disposições de Schengen seriam incorporadas posteriormente ao quadro jurídico europeu, inserindo preocupações normativas para estabelecer regras comuns para o atravessamento de fronteiras externas e para adoção de regras harmonizadas para a emissão de vistos de ingresso.

O Tratado de Maastricht, de 1992, foi relevante porque marcou a cooperação da UE em matéria de imigração e asilo, embora com uma estrutura intergovernamental. Isso porque, como observado, a matéria relativa à imigração foi inserida no terceiro pilar, entre os temas de interesse comum, mas disciplinada segundo o método intergovernamental (ADINOLFI; MORVIDUCCI, 2020, p. 303). A opção pelo método intergovernamental não foi satisfatória porque exigia a adoção de atos normativos por unanimidade, o que bloqueava o processo decisório na matéria. No entanto, a abolição de fronteiras internas, operada no âmbito do espaço Schengen, gerou um novo ímpeto por maior cooperação na migração externa, passando gradualmente de uma abordagem estritamente intergovernamental para uma abordagem efetivamente comunitária (LAVENEX *et al.*, 2016).

No processo de comunitarização da política de imigração europeia, é fundamental mencionar o Tratado de Amsterdam, que representou um passo decisivo, a partir de 1999, na adoção de normativas europeias vinculantes sobre o tema, em especial regulamentos e diretivas sobre imigração e asilo. O Tratado de Amsterdam inseriu no Tratado da CE o título

sobre visto, asilo, imigração e outras políticas conexas com a liberdade de circulação de pessoas. Além disso, comunitarizou o acervo Schengen, isto é, transformou em atos comunitários os atos integovernativos adotados no âmbito da Convenção de Aplicação, principalmente em relação ao atravessamento de fronteiras externas ao bloco e à cooperação em matéria judiciária. O Tratado também estabeleceu objetivos de médio prazo no sentido de que a UE deveria adotar normas relativas ao direito de ingresso dos nacionais de países terceiros, normas relativas ao combate à imigração irregular e o disciplinamento das condições para a imigração regular, bem como delimitou o objetivo de criação do ELSJ.

Como explicam Mariano, Ferreira e Salgado (2021, p. 89), no fim da década de 1990, frente às transformações na agenda de segurança pós-Guerra Fria e à progressiva conceituação da imigração como uma das "novas ameaças" por sua conexão com crimes transfronteiriços, a pauta migratória passou a receber um tratamento diferente. A originária cooperação intergovernamental deu lugar ao debate comunitário sobre a livre circulação de cidadãos europeus e sobre a competência da Comissão Europeia em formular regras para a construção de uma política migratória comum.

O Tratado de Nice, de 2001, também contribuiu juridicamente com a matéria ao alterar o processo decisório, passando a permitir a votação por maioria qualificada para questões relativas à imigração e asilo. O Tratado de Nice europeizou ainda mais o pilar da justiça e assuntos internos com regras de votação de decisão majoritária adicionais. O Tratado de Lisboa também supranacionalizou substancialmente a governança migratória. No caso da migração dentro da Europa, o livre movimento interno cresceu para abranger quase toda a UE, além do pequeno grupo de cinco países Schengen que inicialmente estabeleceram uma zona sem fronteiras em 1985. Enquanto isso, a competência sobre a imigração e o estatuto legal de pessoas de fora da UE, ou seja, nacionais de países terceiros, incluindo requerentes de asilo, permaneceu firme sob o controle dos Estados (SCHILDE; GOODMAN, 2021, p. 454).

Com objetivo de prosseguir na adoção de uma política comum de imigração na UE, o arranjo europeu, a partir de suas instituições, propôs programas quinquenais para progressivamente inserir definitivamente a imigração na agenda europeia. A partir de então, a implementação de uma política de migração e asilo comum passou a ser debatida regularmente pelo Conselho Europeu, o que resultou nos programas mencionados, a exemplo do Programa de Tampere (1999), Haia (2004) e de Estocolmo (2009).

Na cimeira de Tampere, os Estados-membros da UE se comprometeram a frear a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos em sua raiz, agindo em parceria com os países de origem e de trânsito. As diretrizes para os cinco anos seguintes envolviam, além da

cooperação com países terceiros, um sistema europeu comum de asilo; o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros; e a gestão dos fluxos migratórios. Foi também nesse período que a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) entrou em plena atividade. O programa de Haia, por sua vez, definiu como prioridades a luta contra o terrorismo, por meio do intercâmbio de informações entre Estados-membros e da colaboração com países terceiros, bem como o combate à imigração irregular, via gestão integrada das fronteiras externas, desenvolvendo procedimentos comuns de asilo, implementação de um sistema de informações sobre vistos, e uso de identificadores biométricos em documentos de viagem e identificação, como o *European Dactyloscopy* (Eurodac) e sistema de registro de entradas. Data também do final de 2004 a criação da FRONTEX, que a partir de 2016 passou a ser denominada Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras. Finalmente, o Programa de Estocolmo, lançado em 2009, destacou-se pela defesa das liberdades fundamentais e da diversidade, promovendo simultaneamente o combate ao racismo e à xenofobia.

No que se refere à evolução normativa da referida política de imigração, observa-se uma passagem progressiva de uma abordagem inicial pautada na cooperação intergovernamental até a busca por uma abordagem comunitária do tema (VALENTE; GUIA, 2016). Enquanto a política de imigração estava centrada no pilar da cooperação intergovernamental, o tratamento supranacional da matéria encontrava óbices de regulamentação porque os Estados optavam por manter a questão migratória, em larga medida, subordinada aos interesses internos (VIEIRA; COSTA, 2020, p. 236). Com a progressiva comunitarização, a UE foi autorizada a adotar instrumentos supranacionais vinculativos no domínio estudado.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, sedimentaram-se os fundamentos jurídicos da atual política migratória no Direito da UE, evocando uma abordagem mais supranacional da temática. A atual base jurídica da política migratória está prevista nos arts. 79 e 80 do TFUE, visando estabelecer uma política europeia virada para o futuro em matéria de migração, baseada na solidariedade, estabelecendo uma abordagem equilibrada no tratamento tanto da imigração regular, quanto da irregular.

O bloco passou a adotar um modelo de partilha de competências entre a UE e os Estados-membros. A UE passou a reconhecer expressamente que uma gestão adequada dos fluxos migratórios implica garantir tratamento justo aos nacionais de países terceiros que residem legalmente no bloco, aperfeiçoar medidas de combate à imigração irregular e promover cooperação mais estreita com países terceiros. No que tange à partilha de competências em matéria migratória, cabe mencionar que, em relação à gestão da migração regular, compete à UE definir as condições de admissão e de residência legal num Estado-

membro para os nacionais de países terceiros, enquanto os Estados-membros conservam o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros à procura de emprego. Em matéria de integração dos imigrantes à comunidade de destino, a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados do bloco.

No que tange ao disciplinamento da migração regular, a atual disciplina normativa da UE se fundamenta em uma setorização das normativas, com regras voltadas à atração e seleção de determinados fluxos, como trabalhadores altamente qualificados; trabalhadores sazonais; profissionais transferidos em empresas e deslocamentos para fins de estudo e pesquisa. Em termos de imigração irregular, a UE tem competência para prevenir e reduzir tal fluxo, em especial através de uma política de regresso eficaz. Ainda, a UE tem competência para celebrar acordos de readmissão de imigrantes com países terceiros, no país de origem ou de proveniência, em relação aos nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência no bloco.

O Tratado de Lisboa, que conferiu a atual disciplina do tema, foi relevante porque avançou na regulamentação iniciada com o Tratado de Amsterdam no sentido de trazer feições mais supranacionais à gestão migratória, a fim de propor respostas comuns e harmonizadas para os desafios enfrentados, que abarcam desde o alargamento para países do Leste, até as sucessivas crises que geram um afluxo desproporcional de pessoas nas fronteiras externas, gerando preocupações que vão desde a pressão nos mercados de trabalho interno até o temor pelas ameaças terroristas, recrudescendo a pauta de segurança. Em linhas gerais, o Tratado de Lisboa marcou a incorporação da matéria de imigração e asilo no quadro jurídico comunitário, com adoção do procedimento legislativo ordinário. Isto é, o tema da imigração e asilo passou a ser uma questão com votação por maioria qualificada no Conselho, com co-decisão no Conselho e no Parlamento Europeu, e sujeito à jurisdição do TJUE, resultando em maior supervisão comunitária (GEDDES; ABDOU; BRUMAT, 2020, p. 8).

Como resultado da evolução normativa até aqui observada, pode-se afirmar que, nos últimos 50 anos, a política de imigração da UE passou de um compartilhamento inicial de informações informais, fora dos fóruns da UE, para um compartilhamento informal dentro de fóruns da UE, seguindo-se à coordenação formal por meio de negociações intergovernamentais, até chegar à competência compartilhada por meio do método comunitário. Cada novo tratado da UE mudou gradualmente a competência, ou seja, o poder de aprovar atos juridicamente vinculativos sobre uma determinada questão, de modo que a imigração deixa de ser competência exclusiva dos Estados-Membros e passa a ser uma competência partilhada entre a UE e os Estados. Esse processo de tornar uma área política

cada vez mais integrada às instituições da UE é chamado de comunitarização, processo que se verificou no âmbito da política de imigração da UE (MICINSKI, 2022, p. 50).

Dentre as iniciativas recentes do bloco na seara migratória, destaca-se o Pacto Europeu sobre a Migração e o Asilo, celebrado em 2008. O Pacto não trouxe significativos avanços em relação ao Programa de Haia, mas evidenciou o teor do debate europeu à época. O primeiro compromisso do Pacto ressaltava a necessidade de organizar o acolhimento de imigrantes regulares de acordo com as capacidades de cada Estado-membro, enquanto o segundo exortava o retorno de imigrantes irregulares a seus países de origem ou um país de trânsito (MARIANO; FERREIRA; SALGADO, 2021, p. 86). Destaca-se, também, a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, adotada em 2011, que estabelece um quadro geral de ação da UE envolvendo a imigração legal e a mobilidade; a imigração ilegal; o tráfico de seres humanos; a proteção internacional; e a política de asilo. Ainda, as Orientações estratégicas de junho de 2014, formuladas pelo Conselho Europeu, foram relevantes porque substituíram o Programa de Estocolmo, visando à consolidação dos instrumentos jurídicos e as políticas em vigor. Por fim, menciona-se a Agenda Europeia de Migração, adotada em 2015, no auge da crise migratória, que se sucedeu à Primavera Árabe (MARZOCCHI, 2021).

Este último documento tem como foco de ação reduzir os incentivos à migração irregular, gerir e reforçar as fronteiras externas, reforçar uma política comum em matéria de asilo, modernizar a política de migração regular, centrando seus esforços no princípio da solidariedade entre os membros, em termos de apoio aos refugiados, reafirmando o retorno de nacionais de Estados terceiros em situação irregular (GEDDES; ABDOU; BRUMAT, 2020, p. 46). Em síntese, a agenda reforça a redução de incentivos à imigração irregular, promove a gestão integrada de fronteiras e a construção de uma política reforçada de asilo, e propõe uma nova política para a imigração regular, mas sem inovar expressivamente na visão defensiva e no endurecimento dos procedimentos de fronteiras para selecionar os fluxos que chegam ao bloco. Essa visão utilitarista da imigração como mero problema administrativo, e a flexibilidade da UE em atender interesses nacionais, mostra-se a marca duradoura da cooperação europeia em temas de imigração (MARIANO; FERREIRA; SALGADO, 2021).

Dentre as iniciativas europeias atuais para as migrações, destacam-se, ainda, as ações recentes que buscam implementar uma gestão migratória mais eficiente no contexto da UE, a exemplo do já mencionado Novo Pacto Europeu para Migrações e Asilo. O Pacto foi adotado em setembro de 2020, pela Comissão Europeia, e se apresenta como uma solução para a política de imigração do bloco, propondo procedimentos melhorados no sistema regional, a fim de restabelecer o equilíbrio entre a solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os

membros da UE. Dentre os fatores que explicam o contexto de surgimento do Pacto, Geddes (2020) aponta, primordialmente, o fracasso das soluções anteriores em fornecer uma resposta unificada da UE nesta matéria.

A crise migratória de 2015 expôs divisões entre os Estados-membros que ainda não foram sanadas, principalmente devido à partilha desigual de responsabilidades na gestão migratória. Buscou-se encontrar novo equilíbrio entre os Estados-membros, com uma solidariedade que envolve participações dos Estados nos procedimentos de regresso de imigrantes, sem a obrigatoriedade de acolhida. Como acentua Pichon (2021), a Comissão Europeia propôs um novo pacto sobre migração e asilo para reforçar a solidariedade entre os Estados-membros e para reforçar a gestão da migração e os procedimentos de asilo da UE. O escopo do Pacto reside em fomentar uma política migratória pretensamente renovada, em que as necessidades criadas pelas chegadas irregulares de migrantes e requerentes de asilo não sejam tratadas pelos Estados-membros individualmente, mas pela UE no seu conjunto.

No entanto, apesar de o referido Pacto pretender dar um novo começo à política migratória da UE, a proposta continua priorizando o combate à irregularidade como uma das principais ações. As soluções apresentadas para contenção dos fluxos irregulares produziram normativas focadas no reforço de fronteiras externas, visando impedir a entrada de novos fluxos, bem como nas operações de regresso e nos acordos de readmissão, objetivando a retirada dos imigrantes em situação de irregularidade no espaço comum. A referida iniciativa comunitária coloca ênfase no disciplinamento das migrações irregulares, fixando como um dos seus objetivos a consolidação de um sistema europeu em matéria de regresso.

Enquanto o Pacto reivindica um novo começo e um novo equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade, as propostas eram mais do mesmo: maior capacidade da UE, partilha de encargos e apoio aos Estados-membros. O pacto novamente propôs a criação da Agência da UE para o Asilo com um papel expandido na pré-seleção e no aumento do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Outra proposta estenderia a abordagem do procedimento de pré-triagem em toda a fronteira externa, expandindo o uso da detenção e do retorno de imigrantes a países terceiros (MICINSKI, 2020, p. 74).

Em sua dimensão externa, o Pacto visa reforçar parcerias internacionais, a fim de garantir retornos eficazes, combater máfias de atravessadores e enfrentar a irregularidade. Tais estratégias, por sua vez, têm sido criticadas por representarem uma continuação da política de luta contra a imigração irregular já aplicada, estigmatizando indivíduos em categorias de regularidade e irregularidade migratória. Em linhas gerais, a iniciativa da Comissão, as recomendações e as propostas legislativas que a acompanham colocam menos

ênfase nos canais legais para migração do que em medidas destinadas a incentivar países terceiros a reter migrantes irregulares ou a aceitar o regresso daqueles em condição irregular.

Além da evolução normativa observada no direito da UE primário, o arranjo europeu também disciplinou o tema no âmbito do direito derivado. Foram adotadas diretivas e regulamentos no intuito de deliminar as disposições gerais previstas nos tratados constitutivos e nas suas sucessivas alterações no sentido de implementar uma política comum de imigração.

A atual disciplina normativa dos direitos de circulação e residência dos estrangeiros extracomunitários que desejam se estabelecer na UE revela uma fragmentação do sistema normativo de disciplinamento da migração regular, com diretivas voltadas a classes específicas de imigrantes, para atrair e selecionar certos estrangeiros tidos por desejados ou necessários no bloco europeu. Como exemplo, cita-se a Diretiva 2009/50/CE, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado; a Diretiva 2014/36/UE, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal; a Diretiva 2014/66/UE, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas; e a Diretiva 2016/801/UE, relativa às condições de residência de nacionais de países terceiros para investigação, estudos, formação, voluntariado, intercâmbio, projetos educativos e *au pair* (CARRERA *et al*, 2019, p. 5).

Como sintetizam Adinolfi e Morviducci (2020, p. 307), as diretivas do direito derivado da UE em matéria de imigração abarcam eixos temáticos, tais como: normas sobre ingresso e residência, definição do estatuto do imigrante regular, medidas contra a imigração irregular, luta contra o tráfico de pessoas e acordos de readmissão, inexistindo uma normativa única, como a diretiva sobre circulação e residência destinada aos cidadãos da UE, que uniformize os procedimentos de passagem nas fronteiras externas do bloco.

A disciplina secundária em matéria de condições de entrada e residência é particularmente fragmentada. Falta uma disposição geral que regulamente a imigração por razões econômicas na UE, sendo adotadas normativas setoriais, que são destinadas para cada categoria de imigrante. Em matéria de residência dos estrangeiros extracomunitários, o bloco adotou a Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, normativa alterada em 2011 com vista ao alargamento do seu âmbito a refugiados e a outros beneficiários de proteção internacional (DRUNER, 2021). A normativa é ilustrativa da discussão em comento, pois estabelece que os nacionais de países terceiros que tenham residência legal e ininterrupta por cinco anos no território de um Estado-membro da UE podem obter o estatuto de residente de longa duração. Os residentes de longa

duração beneficiam de igualdade de tratamento perante os nacionais apenas em certos domínios, como emprego, ensino, segurança social, tributação e liberdade de associação.

Os países da UE podem continuar a restringir a igualdade de tratamento, estabelecendo restrições que reforçam a dualidade entre europeus e não europeus. Os Estados-membros podem continuar a impor restrições ao acesso a atividades profissionais, nos termos da legislação nacional ou comunitária em vigor, bem como podem exigir provas da posse dos conhecimentos linguísticos adequados e ainda limitar o acesso às prestações sociais. Apesar de uniformizar procedimentos para residência, a normativa continua admitindo distinções de tratamento, o que pode reiterar a dualidade existente entre europeus e extracomunitários.

Em matéria de reunificação familiar, a UE adotou a Diretiva 2003/86, com o escopo de permitir aos familiares de cidadãos não comunitários que residam legalmente no território da UE de se reunir com seu familiar no país da UE onde este vive, garantindo assim o direito fundamental à vida familiar. Em relação à condição jurídica dos cidadãos de países terceiros, para estadias superiores a 90 dias, somente as pessoas em posse do visto de longa duração emitido pelas autoridades competentes diplomáticas de um Estado podem ser admitidas no território de um Estado-membro para permanecer além dos três meses previstos no acervo de Schengen. Devem solicitar autorização de residência no prazo determinado por cada Estado, cuja autorização de residência foi disciplinada no Regulamento 1030/2002, modificado sucessivamente no intuito de adotar um modelo uniforme, e culminando com a adoção da Diretiva 2011/98 relativa a um procedimento único para o pedido de emissão de autorização para cidadãos de países terceiros trabalharem e residirem nos Estados-membros.

Em termos de imigração irregular, a UE tem competência para prevenir e reduzir tal fluxo, em especial através de uma política de regresso eficaz. A UE tem competência para celebrar acordos de readmissão de imigrantes com países terceiros, quando não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência no Estado-membro (DRUNER, 2021). Para os estrangeiros extracomunitários que não se enquadram nas classes prioritárias determinadas pelas normativas, ou para aqueles que se deslocam à margem das normas vigentes, os direitos de circulação e residência são endurecidos ou negados.

Em relação às normativas da UE destinadas à migração irregular, destacam-se regras que buscam combater esse fenômeno, objetivando a redução dos fluxos através do endurecimento de controles de fronteiras e da cooperação com países terceiros em parcerias de mobilidade para vigilância fronteiriça, reduzindo as partidas em direção ao espaço europeu. Em não sendo possível a prevenção das chegadas irregulares, a UE tem apostado no retorno e na readmissão, isto é, na retirada do espaço comum, através de operações de

regresso dos estrangeiros extracomunitários em situação irregular. Paralelamente, busca punir os atravessadores e empregadores irregulares.

Dentre as normativas de direito derivado adotadas neste domínio, cita-se a Diretiva 2002/90/CE do Conselho, 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. Observa-se, ainda, a Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. No mesmo sentido, menciona-se a Diretiva 2004/81/CE do Conselho, que prevê a concessão de títulos de residência aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração irregular, e que cooperem com as autoridades competentes. A UE tem buscado, ainda, implementar esforços para prevenir a criminalização da ajuda humanitária, além de tentar não criminalizar as operações de busca e salvamento no mar.

A principal normativa, porém, relativa ao disciplinamento da irregularidade imigratória no bloco, refere-se à Diretiva 2008/115/CE, também chamada de Diretiva Regresso ou Retorno, que define normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. A referida diretiva define o regresso como o processo de retorno de nacionais de países terceiros, a título de cumprimento voluntário de um dever de regresso ou a título coercitivo: ao país de origem; a um país de trânsito, ao abrigo de acordos de readmissão comunitários ou bilaterais; ou mesmo a outro país terceiro, para o qual a pessoa em causa decida regressar voluntariamente e no qual seja aceita. Portanto, a Diretiva em questão ilustra a existência de uma política regional para o regresso de nacionais de países terceiros em situação de irregularidade no espaço comum.

A normativa em comento, por seu turno, revela uma iniciativa incisiva no enfrentamento da imigração irregular, tendo sido criticada pela criminalização dos fluxos migratórios irregulares, em detrimento de políticas de regularização e integração. Isso porque a Diretiva contém disposições relativas à utilização da força pelos Estados-membros para proceder à remoção de imigrantes em situação irregular (CARVALHO, 2019). Particularmente, questionam-se os mecanismos de detenção para efeitos de afastamento dos imigrantes irregulares, um dos seus aspectos mais controvertidos, reforçando um processo de criminalização dos fluxos não autorizados. Do ponto de vista da jurisprudência, o TJUE adotava posição que interpretava a Diretiva segundo critérios que impediam a adoção de penas privativas de liberdade, como se observa, por exemplo, no caso *El Dridi*, processo C-61/11, em que o Tribunal considerou que a Diretiva em questão impedia a aplicação de uma pena de prisão aos migrantes irregulares durante a execução da decisão de regresso.

No entanto, em julgados mais recentes, a exemplo do caso *Celaj*, processo C-290/14, o TJUE apresentou uma perspectiva de mudança em sua linha interpretativa, ao decidir que a Diretiva em análise não se opõe, em princípio, à regulamentação de um Estado-membro que impõe uma pena de prisão a um nacional de país terceiro que entre irregularmente no seu território em violação de uma proibição de entrada. Tem-se uma perspectiva de recrudescimento na gestão da migração irregular, como uma resposta ao influxo massivo de migrantes nas fronteiras externas, buscando, ainda, favorecer a retirada de imigrantes irregulares, através de acordos de readmissão e procedimentos de regresso.

Para viabilizar tais acordos de readmissão e os mecanismos de regresso, a política de imigração europeia se baseia em um paradigma cada vez mais externalizado de cooperação com países terceiros. Os Estados, em cooperação com outros países e organizações, adotam estratégias para evitar que migrantes entrem em seus territórios ou para impedi-los de deixar seus países de origem ou trânsito. As parcerias são variadas e visam estabelecer zonas de amortecimento; fortalecer controles de fronteira; e estabelecer acordos gerais de readmissão ou admissão para receber imigrantes (COMISSÃO EUROPEIA, 2021). As formas de cooperação incluem financiamento; fornecimento de treinamento, equipamento ou suporte técnico; e destacamento de oficiais para operações conjuntas em países de trânsito, em troca de o país terceiro concordar em admitir os sujeitos em mobilidade.

Além disso, em 2016, o Parlamento e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2016/1953, relativo ao estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. A recentemente renovada FRONTEX também presta cada vez mais assistência aos Estados nas atividades relacionadas ao regresso, com objetivo de formar um sistema comum de regressos. Além das normativas relativas ao regresso, a UE também apostou na dissuasão ao incentivo à imigração irregular, através da Diretiva 2009/52/CE, que estabelece sanções e medidas a serem aplicadas nos Estados-membros contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.

Em linhas gerais, as diretivas analisadas centram-se no recrudescimento das fronteiras externas e na cooperação com países terceiros para devolução de estrangeiros em situação de irregularidade, que entraram em condição irregular no espaço comum ou que deixaram de preencher os requisitos para residência. Como resultado, tem-se a prevalência de uma abordagem defensiva, centrada no reforço das fronteiras e na contenção da imigração, não obstante as tentativas de redefinir as políticas migratórias (CARRERA *et al*, 2021, p. 12), mas que ainda não rompem com as tradições de exclusão dos estrangeiros. De fato, a imigração foi quase exclusivamente definida em termos de ilegalidade e de deterioração. Os cidadãos da

UE, convencidos de que a distribuição dos direitos sociais seja um jogo de soma zero, temem fortemente que a atribuição aos imigrantes dos benefícios do *welfare state* acentue a redução, já em curso, dos benefícios dos quais eles usufruem (SANTORO, 2014, p. 24).

As normativas centram-se no endurecimento das fronteiras externas e na realização de operações nos Estados-membros expostos a um afluxo desproporcional de pessoas (FERREIRA, 2019), bem como na cooperação com países terceiros para devolução de imigrantes em situação de irregularidade, em um paradigma cada vez mais externalizado da política migratória do bloco. Como resultado, tem-se a prevalência de uma abordagem da imigração ainda defensiva, focada no reforço das fronteiras e na contenção da imigração não documentada, em que as estratégias da UE para os fluxos irregulares apostam na adoção de controles fronteiriços rigorosos, que obstaculizam a entrada desses sujeitos migrantes no bloco, e em uma política de regresso eficaz, que se pauta na retirada dos indesejados do espaço europeu, enviando-os para países terceiros de origem ou de trânsito, além de reforçar o modelo de dualidade observado anteriormente entre cidadãos do bloco e nacionais de países terceiros, e entre os próprios estrangeiros extracomunitários entre si.

Como observado nesta seção, os direitos de circulação e residência dos estrangeiros extracomunitários estão amplamente regulamentados no âmbito da política de imigração europeia. A referida política passou por um progressivo processo de comunitarização, com aumento de atuação das instâncias supranacionais na governança migratória, não obstante os Estados-membros continuem relevantes no tema. A política migratória europeia, por sua vez, ainda se pauta em um processo de dualidade de tratamento dos nacionais de países terceiros, em que as normativas buscam selecionar determinados fluxos, principalmente em relação à migração regular e qualificada, em detrimento dos fluxos que se desenvolvem à margem das vias reconhecidas pelo direito da UE. Esse sistema dual gera uma tensão normativa constante, que contrasta com o estatuto jurídico dos cidadãos europeus, resultando em diferenciações de tratamento e desafios de regulamentação, nos termos que se passa a analisar.

5.4 Desafios e perspectivas do modelo europeu de disciplinamento da mobilidade humana: as dualidades de tratamento jurídico e as propostas de reformulação

O modelo europeu de disciplinamento normativo da mobilidade humana tem se pautado em um conjunto de diretivas e regulamentos que contribui para acentuar o regime de dualidade existente entre estrangeiros extracomunitários e cidadãos europeus, bem como entre imigrantes regulares e irregulares, na medida em que os direitos de circulação e residência

tendem a ser favorecidos para o primeiro grupo e enrijecidos para os demais. O conjunto das normativas analisadas revela uma redefinição da figura jurídica do estrangeiro, com tratamento favorecido para os estrangeiros comunitários, tratados como cidadãos do bloco beneficiários das prerrogativas de livre circulação no espaço comum, em contraste com o tratamento jurídico concedido aos nacionais de países terceiros, sujeitos à política de imigração. O referido modelo dual de disciplinamento tem sido aprofundado nos últimos anos, a partir das sucessivas crises enfrentadas pela UE, o que tem gerado perspectivas de reformulação para o sistema jurídico europeu, como se passa a demonstrar.

A experiência de integração europeia ilustra como o processo de integração regional redefine a noção tradicional acerca do estrangeiro, principalmente porque os arranjos integrativos tendem a conformar uma categoria intermediária de estrangeiro regional, associada ao cidadão do bloco, que goza de prerrogativas de circulação e residência no espaço comum, sem que tais privilégios sejam necessariamente extensíveis aos nacionais de países terceiros. A ideia de estrangeiro representa a condição que uma pessoa física assume ao sair de seu Estado e ingressar em território fora da jurisdição original, não havendo uma definição própria, mas, sim, uma definição derivada da condição de não ser nacional. Classicamente, considera-se estrangeiro quem, de acordo com o ordenamento do local em que se encontra, não integra o conjunto dos nacionais deste Estado. De acordo com esta ideia, para a condição de estrangeiro, basta que a pessoa se locomova da jurisdição do Estado a que pertence, ou seja, do Estado do qual é nacional, se essa pessoa tiver uma nacionalidade; ou de qualquer outro Estado, se for ela apátrida (WEBERBAUER; GADELHA, 2015, p. 160).

O tratamento normativo do tema resta disciplinado em matéria associada à condição jurídica do estrangeiro, como disciplina específica ou integrada ao currículo do Direito Internacional, representando um dos objetos de estudo do Direito Internacional Privado (LORETO, 2014). A condição do estrangeiro está em oposição ao estatuto do nacional, podendo abarcar diferenciações no plano dos direitos econômicos, trabalhistas, previdenciários, e até no âmbito da participação na esfera pública.

Devido à amplitude de temas que a matéria enseja, o tratamento concedido aos estrangeiros está sujeito a contingências que variam ao longo do tempo e espaço. Como observado, houve uma longa evolução no sentido de tutelar os direitos dos não nacionais, um processo sujeito a avanços e retrocessos, que continua enfrentando contradições, com sistemas normativos que reproduzem processos de abertura e fechamento seletivo em relação à mobilidade humana. Modernamente, o tratamento do estrangeiro passou por uma redefinição que implicou um salto qualitativo na matéria com a proteção humanitária do pós-Segunda

Guerra, a partir do discurso de universalização dos direitos humanos e, principalmente, com a proliferação de experiências regionais, que passaram a garantir direitos de mobilidade de maneira mais favorecida para categorias de estrangeiros que se estabelecem em espaços regionais, do qual a UE representa um dos principais exemplos, posto que consagrou a livre circulação de pessoas e buscou a harmonização de políticas migratórias regionais.

A integração europeia impactou tão significativamente a temática que o bloco chegou a redefinir a própria noção de estrangeiro. O processo de globalização e o gradual desmantelamento das fronteiras econômicas impulsionaram projetos integracionistas, especialmente no âmbito europeu. A UE consagrou compromissos regionais de abertura gradual à mobilidade dos trabalhadores, paulatinamente extensíveis aos cidadãos comunitários. Como consequência dos sistemas jurídicos regionais, os blocos econômicos passaram a alterar o tratamento dado aos estrangeiros no que tange aos seus direitos de entrada, permanência e circulação em territórios nacionais. O regionalismo redefiniu a ideia de estrangeiro em espaços comuns, ao formar sistemas específicos de disciplinamento migratório (MARIANO; FERREIRA; SALGADO, 2021, p. 19), cuja dinâmica de regulamentação modifica a situação jurídica dos que pretendem circular e residir nos blocos.

A experiência da UE lançou categorias próprias de análise que interferem na tutela dos direitos dos estrangeiros. O sistema jurídico comunitário fixou regras de facilitação dos deslocamentos intrarregionais, principalmente para liberalizar o fluxo de bens, serviços, capitais e pessoas, o que significou o estabelecimento de compromissos recíprocos no sentido de privilegiar o movimento de cidadãos provenientes dos demais países integrantes do bloco, em contraposição ao tratamento conferido a nacionais de países terceiros, sujeitos a políticas migratórias menos favoráveis, em que o contexto multidimensional faz sobrepor diferentes tipos de estrangeiros, dentre os quais, o estrangeiro extracomunitário, representando, simbolicamente, a pessoa que não pertence de direito à UE (MILANI, 2010, p. 154).

No caso europeu, a adoção do acervo Schengen; a implementação da cidadania comunitária como base para o direito de livre circulação de pessoas; e a busca pela harmonização de uma política migratória comunitária, representam fatores que contribuíram para concessão de privilégios de mobilidade aos cidadãos da UE em contraposição aos imigrantes de países terceiros. A redefinição da mobiliade humana promovida pelo sistema jurídico europeu repercute, com mais evidência, na dualidade de tratamento existente em relação aos direitos de circulação e residência conferidos aos cidadãos da UE em contraposição ao tratamento conferido aos estrangeiros extracomunitários.

Em linhas gerais, constata-se que o modelo europeu se pauta em regime dicotômico, que diferencia as prerrogativas de circulação e residência no espaço comum, a partir da criação da liberdade de circulação de pessoas e da cidadania comunitária. No caso da UE, a criação de um espaço comum de livre mobilidade evoluiu concomitantemente com a consolidação de um regime diferencialista de direitos reconhecidos a cidadãos do bloco e imigrantes extracomunitários. O Direito da UE primário e secundário permitiu uma atuação mais incisiva das instâncias supranacionais no disciplinamento da mobilidade humana, embora cada Estado-membro continue retendo competências de controle migratório, resultando em um complexo conjunto de normativas que distinguem a condição jurídica do estrangeiro com base nos direitos de circulação e residência tutelados no bloco.

No que tange às distinções de tratamento entre europeus e não europeus em matéria de circulação no espaço comum, observam-se, inicialmente, as disposições relativas à livre circulação de pessoas, que ilustram a dualidade em comento. O primeiro objetivo da UE em relação à circulação ou migração é uma clara divisão entre duas categorias regulamentares: cidadãos da União e nacionais de países terceiros (LANG, 2018). A legislação da UE confere aos nacionais de todos os Estados-membros o estatuto automático de cidadão da União e um amplo conjunto de direitos relativos a esse estatuto. Todos os outros se enquadram na categoria de nacionais de países terceiros, aos quais são concedidos apenas um conjunto limitado de direitos pelo sistema europeu. Existem raras exceções à dicotomia apresentada, como os acordos especiais para nacionais dos Estados da EFTA, os direitos concedidos sob alguns acordos transitórios pós-BREXIT, e os direitos de reagrupamento familiar.

A dualidade entre europeus e não europeus, em relação ao direito de circulação, encontra-se fortemente presente no Direito originário da UE. Os direitos de livre circulação aplicam-se, principalmente, à circulação transfronteiriça de cidadãos da UE e os membros de sua família, quando se deslocam entre dois Estados-Membros da UE. Ao reconhecer a cidadania comunitária, o bloco estabeleceu que a liberdade de circulação e residência é uma decorrência da cidadania da UE. A cidadania comunitária, por sua vez, é restrita aos nacionais dos Estados-membros do bloco, de modo que o cidadão da UE goza da liberdade de circulação e residência no espaço comum como corolário da referida cidadania, que é tutelada pelas instituições supranacionais e pelo TJUE.

Como apontam Craig e Búrca (2020, p. 924), a adoção da cidadania da UE expadiu e fortaleceu os direitos de circulação e residência já existentes. Primeiramente, ao introduzir um direito de circular e residir autônomo no território dos Estados-membros, não dependendo de direitos prévios de livre circulação. Em segundo lugar, ao garantir, mediante condições,

direitos sociais aos cidadãos não economicamente ativos em certas circunstâncias em que não constitua um peso para os Estados-membros de acolhimento, fortalecendo os direitos sociais existentes para outras categorias, como estudantes e os que procuram empregos. Em terceiro lugar, ao introduzir o estatuto de residente permanente, que confere aos cidadãos da UE o direito a uma substancial igualdade social e material em relação aos nacionais.

De outra parte, os nacionais dos países terceiros, por não serem cidadãos da UE, não se beneficiam automaticamente das prerrogativas de circulação, de modo que devem se enquadrar nas categorias específicas do direito derivado da UE ou buscar a tutela específica da legislação migratória de cada Estado-membro. O estatuto dos cidadãos extracomunitários é complementado pelas regras internas do Estado de acolhimento. A discrepância de tratamento se torna visível ao considerar o amplo conjunto de direitos de mobilidade assegurados aos cidadãos da UE, em contraposição ao conjunto restrito de direitos reconhecidos aos nacionais de países terceiros, nos termos da legislação e jurisprudência europeias.

Como aponta Harding (2019, p. 119), a UE disciplina especificamente a livre circulação de cidadãos dos Estados-membros em seu território a partir da cidadania europeia, embora ainda seja possível observar uma ligação específica entre a livre circulação e a atividade econômica, buscando evitar que a referida liberdade se torne uma sobrecarga para os sistemas nacionais, posição que tem sido reafirmada pela jurisprudência europeia mais recente. Na UE de hoje, a liberdade de circulação de pessoas coexiste, ainda, com a liberdade de circulação de trabalhadores, que busca criar condições para o aumento do bem-estar econômico no mercado único como um todo.

Cumpre mencionar que, mesmo no contexto europeu, a liberdade de circulação de pessoas passou por contradições internas. Com os sucessivos alargamentos do bloco, principalmente para o Leste, estabeleceu-se também um regime de dualidade entre os próprios cidadãos do bloco. Nesse sentido, apontam-se as restrições à liberdade de circulação de europeus observadas, por exemplo, no regime transitório dirigido aos trabalhadores nacionais de novos Estados-membros. 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 para o reconhecimento da plena liberdade de circulação dos trabalhadores.

Além disso, os Estados-membros poderiam adotar uma cláusula de salvaguarda durante o período transitório, em que não se aplicaria a igualdade de tratamento entre os europeus, principalmente em relação ao acesso ao sistema de bem-estar social. 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, criando-se uma espécie de cidadania de segunda classe no bloco europeu.

O regime de dualidade presente no modelo europeu também se faz sentir nos efeitos do BREXIT, adicionando mais uma camada de diferenciação em matéria de mobilidade humana ao já complexo sistema de migração e mobilidade do modelo ora estudado. Isso porque o processo de saída do Reino Unido do bloco gerou negociações no sentido de conferir um tratamento favorecido aos britânicos na UE ou aos cidadãos da UE no Reino Unido, formando uma categoria intermediária entre europeu e não europeu, em matéria de circulação e residência. O referendo foi inicialmente prometido em 23 de janeiro de 2013 e ocorreu em 23 de junho de 2016, com repercurssões negociadas em acordos posteriores, em matéria econômica, financeira e, também, migratória, com regras intermediárias e transitórias para cidadãos europeus (CRAIG; BURCA, 2020, p. 33).

Como afirma Gilbert (2020, p. 275), se algum país europeu poderia ter sucesso fora da UE, este seria o Reino Unido, que tem fortes recursos culturais, econômicos e políticos para recorrer e que nunca esteve totalmente comprometido com a UE, o que se mostra verdadeiro dada à integração diferenciada que sempre marcou a relação entre esses dois atores, já que o Reino Unido não participou da união monetária no bojo do euro ou do espaço Schengen, por exemplo. Espera-se que o Reino Unido e a UE se tornem parceiros, não rivais ou inimigos, e que aquele continue a ser um aliado com fortes afinidades europeias.

Em matéria de migração e mobilidade no contexto pós-BREXIT, após o período de transição entre Bruxelas e Londres para discutir o futuro das negociações, algumas alterações foram aplicadas. Durante anos, britânicos e europeus viajaram de um lado para o outro dos respectivos territórios e puderam escolher livremente onde viver e trabalhar. Essa prerrogativa foi afetada, sendo necessário um visto para estadias longas e por motivo de trabalho. Para viagens de turismo, no entanto, britânicos e europeus seguem dispensados de visto.

No caso dos britânicos, eles só podem permanecer na UE por no máximo 90 dias em um período de 180 dias consecutivos. Os britânicos também podem se ver obrigados a declarar às autoridades europeias as razões da viagem e a apresentar os bilhetes de retorno. Os europeus, por outro lado, podem permanecer até seis meses no Reino Unido. Se a viagem for para fazer um tratamento médico particular, a permissão pode ser prorrogada. Ademais, não poderão mais entrar no Reino Unido com sua carteira de identidade, salvo se já formalizado seu estatuto de residente. Por outro lado, europeus e britânicos seguem contando com assistência médica de emergência durante viagens de turismo, além de poder aplicar regras especiais para vistos de trabalho, com fulcro no sistema baseado em pontos no caso do Reino Unido, e no

caso da UE, atendendo aos requisitos migratórios dos países de destino. O contexto pós-BREXIT, portanto, revela uma implicação direta na condição jurídica do estrangeiro em matéria de circulação e residência, revelando, ainda, como esses direitos podem ser alterados a partir do ingresso ou saída de uma nação em um arranjo regional.

Noutro giro, no que tange à dualidade de tratamento entre cidadãos europeus e cidadãos de países terceiros, cumpre destacar as disposições no âmbito do Espaço Schengen. Como observado, o acervo de Schengen constitui a principal normativa europeia no sentido de instrumentalizar a livre circulação de pessoas, principalmente a partir do Código de Fronteiras Schengen, nos termos do Regulamento (UE) 2016/399, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras. Apesar de o Espaço Schengen beneficiar cidadãos europeus e nacionais de países terceiros, na medida em que cria um espaço com desmobilização de controles nas fronteiras internas, o sistema reproduz significativas diferenciações de tratamento jurídico.

No que tange aos cidadãos europeus, estes possuem o direito à livre circulação assentado na cidadania regional. Os cidadãos comunitários podem transitar no interior das fronteiras dos outros países mediante o porte de documento de identidade válido (BRUYCKER, 2018). Ao cruzarem as fronteiras externas, os beneficiários sujeitam-se a um controle mínimo relacionado à identificação, e apenas de modo não sistemático podem se sujeitar a controles mais específicos, nos termos do art. 8º do Código de Fronteiras Schegen, desde que as consequências dessas consultas não ponham em causa o direito que assiste aos beneficiários do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União.

Em relação à entrada e à saída do Espaço Schengen, os nacionais de países terceiros são submetidos a um controle pormenorizado. O referido controle implica uma análise detalhada, que abarca os seguintes aspectos: i) verificação de que o nacional de país terceiro está na posse de um documento válido para a passagem da fronteira, e de que o documento está acompanhado, se for o caso, do visto ou título de residência exigido; ii) análise detalhada do documento de viagem apresentado, para detectar indícios de falsificação ou de contrafação; iii) análise dos carimbos de entrada e de saída apostos no documento de viagem do nacional de país terceiro, a fim de verificar, por comparação das datas de entrada e de saída, que a pessoa não excedeu ainda o período máximo autorizado para a sua estada no território dos Estados-Membros; iv) verificações relativas aos pontos de partida e de destino do nacional de país terceiro, bem como ao objetivo da estada, controlando os documentos correspondentes; v) verificação de que o nacional de país terceiro dispõe de meios de subsistência suficientes para a duração e o objetivo da estada; vi) verificação de que o nacional de país terceiro, o seu

meio de transporte e os objetos que transporta não são de natureza a comprometer a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais. Essa verificação compreende a consulta direta dos dados e indicações relativos às pessoas, nos termos do SIS e das bases de dados nacionais, como destaca o art. 8º do CFS.

Para entrar no Espaço Schengen e exercer os direitos de circulação pelas fronteiras internas, os cidadãos de países terceiros precisam atender a requisitos adicionais. Nos termos do CFS, para uma estada prevista no território dos Estados-membros de duração não superior a 90 dias, em qualquer período de 180 dias, as condições de entrada para os nacionais de países terceiros são as seguintes: a) estar na posse de um documento de viagem válido que autorize o titular a cruzar a fronteira; b) estar na posse de um visto válido, se tal for exigido nos termos do Regulamento UE 2018/1806, exceto se for detentor de um título de residência válido ou de um visto de longa duração válido; c) justificar o objetivo e as condições da estada e dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração dessa estada como para o regresso ao país de origem ou para o trânsito para um país terceiro.

Por outro lado, a depender da nacionalidade, além de se sujeitarem a controles pormenorizados nas fronteiras externas, os estrangeiros precisam obter visto para entrar no Espaço Schengen, enquanto outras nacionalidades são dispensadas da exigência (HOUTUM, 2019). A própria existência de um sistema diferencialista de visto Schengen contribui para acentuar a dinâmica dual no tratamento da circulação dos cidadãos extracomunitários. A política de vistos de Schengen fundamenta-se em um regime de diferenciação que cria uma fortaleza burocrática nas fronteiras externas da UE e que dificulta a livre circulação para algumas pessoas com base na nacionalidade.

O regime de diferenciação contribui para aguçar as distinções entre europeus e não europeus, e entre aqueles isentos do visto Schengen e aqueles que precisam se submeter à obteção prévia do visto para exercício do direito de livre circulação. Fato é que os nacionais de países terceiros estão sujeitos ao rigoroso controle nas fronteiras externas e à política de regresso da UE, quando apurada eventual situação de irregularidade. A dualidade de fronteiras leva a uma dualidade de tratamento da circulação de pessoas, já que a normativa que fundou Schengen tratou de reforçar o controle de estrangeiros e legitimar a livre circulação para europeus e migrantes residentes (SILVA; AMARAL, 2013).

As alterações normativas recentes do direito da UE também reforçam a dualidade em causa. A título de ilustração, veja-se o exemplo do Regulamento 2018/1240, em vias de implementação, que propõe o chamado 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. Propõe-se o estabelecimento de 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 representa um risco de segurança, de imigração irregular, ou mesmo um elevado risco de epidemia.

Para tanto, obriga os cidadãos não comunitários a preencherem a respectiva solicitação no sistema ETIAS antes do deslocamento, 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 referida normativa serve ao modelo de dualidade da mobilidade humana existente na UE, que ainda diferencia europeus e não europeus no que tange aos 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. Por essa razão, reforça o modelo dicotômico em comento, que tende a enrijecer controles para cidadãos não comunitários, com a 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.

Em suma, o regime dual é expresso nos direitos de mobilidade atrelados à condição jurídica da pessoa que está circulando. Em relação aos beneficiários da livre circulação, a principal prerrogativa representa a possibilidade de entrar no espaço Schengen mediante apresentação de bilhete de identidade ou passaporte válido, podendo circular livremente, reforçando a ideia de construção de um espaço comum onde os cidadãos europeus não são típicos estrangeiros. Por outro lado, para nacionais de países terceiros, demandam-se requisitos que podem abarcar desde o visto para determinadas nacionalidades (VIEIRA; COSTA, 2018, p. 5), até a submissão a controles pormenorizados nas fronteiras externas.

Em linhas gerais, os desafios jurídicos relacionados à liberdade de circulação de pessoas no âmbito do espaço Schengen estão associados ao paradoxo das fronteiras existentes na UE (GEDDES; ABDOU; BRUMAT, 2020). A UE e seus Estados-membros estão simultaneamente removendo algumas fronteiras, realocando outras e construindo novas barreiras físicas, jurídicas e simbólicas à mobilidade humana. Esse paradoxo é sentido no processo de abolição de controles nas fronteiras internas, que podem ser reintroduzidas em situação de ameaça ao espaço comum. Ademais, a gradual construção de uma fronteira externa comum, passou a ser gerida de maneira integrada no sentido de incrementar as formas de controle e de monitoramento das populações estrangeiras. Em outros termos, a livre circulação de pessoas e a abolição de controles de fronteiras internas só é possível se, e na medida em que, os Estados-membros estejam dispostos a controlar eficazmente as fronteiras

externas, em parceria com as instituições europeias, o que tem gerado um processo de securitização crescente da mobilidade humana, com procedimentos de vigilância e de monitoramento comunitário, pautados em tecnologias de controle que buscam monitorar riscos e ameaças no intuito de selecionar os fluxos que chegam ao bloco.

No que tange à liberdade de circulação de pessoas é importante mencionar, ainda, os limites impostos pela legislação e jurisprudência comunitárias. Como observado, a jurisprudência recente do TJUE tem dado uma nova interpretação sobre a igualdade de tratamento entre europeus e não europeus, sobretudo no que diz respeito ao acesso às prestações contributivas para aqueles economicamente inativos, no intuito de não sobrecarregar os sistemas nacionais (FABBRINI, 2018). Por outro lado, também no âmbito de Schengen, observa-se a possibilidade de restringir as prerrogativas de circulação por razões de ameaça à ordem publica, segurança nacional ou saúde pública, sendo concedida possibilidade de os Estados-membros reintroduzirem controles de fronteiras internas em situações de crise.

Essa dinâmica é tensionada por vetores que resultam na reintrodução de fronteiras internas, diante de pressões relacionadas à chegada maciça de nacionais de países terceiros, ou mesmo em situações de crise, como a pandemia de COVID-19, que pressionou a reintrodução de limites e de barreiras à mobilidade. O direito europeu admite restrições por parte dos Estados-membros. As limitações jurídicas são expressas no âmbito das normativas analisadas, em especial, no CFS e na Diretiva 2004/38, que complementa as normativas relativas à livre circulação e residência dos cidadãos da UE, incluindo salvaguardas que protegem os interesses dos Estados-membros do ônus excessivo para o sistema de assistência social, permitindo que estes restrinjam a liberdade de circulação por razões de ordem pública, segurança interna e saúde pública. No âmbito do espaço Schengen, o CFS prevê a possibilidade de reintrodução temporária de controles nas fronteiras internas, mormente nos arts. 25 a 35. Especificamente, em caso de uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna em um Estado-membro, que exija ação imediata, autoriza-se a reintrodução, a título excepcional e de forma imediata, do controle nas fronteiras internas por período limitado, além de admitir a restrição de entrada em caso de ameaça de saúde pública.

Em face das limitações mencionadas, situações como a pandemia de COVID-19 levam à materialização das medidas restritivas, com imposição, por parte dos Estados-membros, de limites à forma como o direito de circular é exercido na UE, revelando uma tentativa de reafirmação normativa dos Estados. As respostas à crise exemplificaram como o sistema comunitário se reabre à atuação do Estado-membro na tentativa de contenção de ameaças. Os países de Schengen, nas fases iniciais de combate, focaram na reintrodução de controles em

suas fronteiras internas, com proibições generalizadas de viagens, exigências de isolamento e restrições à entrada e permanência de estrangeiros. Como explicam Carrera e Luk (2020, p. 37), a pandemia desafiou as bases de Schengen, a livre circulação e a cidadania da UE, uma vez que as respostas foram conduzidas por políticas unilaterais e nacionalistas.

Outro exemplo que resultou na restrição à liberdade de circulação, remonta ao auge da crise migratória de 2015-2016. A reintrodução do controle nas fronteiras permanece como uma prerrogativa dos Estados, sendo frequentemente utilizada em contextos de crise, como na crise migratória em 2015 e na pandemia de COVID-19, em que países como Polônia, Islândia, Alemanha, Portugal, República Tcheca, Bélgica, Noruega, Suíça, Hungria, Áustria, Espanha, Estônia, Lituânia e Eslováquia reintroduziram temporariamente os controles de fronteira no contexto que exige ação imediata, enquanto países como Finlândia, Suécia, Dinamarca e França reintroduziram temporariamente os controles, nos termos do art. 25 e seguintes do CFS. As justificativas englobam desde o apoio a medidas destinadas a conter a propagação do vírus, até o combate à ameaça terrorista contínua, que poderia se concretizar ante a vulnerabilidade dos Estados na pandemia, resultando no controle acirrado sobre o fluxo de pessoas no espaço regional (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Em outras palavras, a liberdade de circulação de pessoas não é absoluta, de modo que fixar seus limites no âmbito do espaço comum, sem pôr em risco a principal conquista da cidadania da UE, tem sido um dos principais desafios do bloco em matéria de mobilidade humana. Encontrar o equilíbrio normativo entre as prerrogativas comunitárias e as competências dos Estados-membros na governança da mobilidade humana representa a alternativa mais viável para garantir a supranacionalidade do direito da UE, responsável por disciplinar a mobilidade humana no bloco, e das instâncias europeias, que buscam supervisionar e coordenar as ações adotadas nos Estados-membros, sobretudo em contextos de crise, mas sem retirar completamente a possibilidade de ação de cada Estado diante das situações que representem uma ameaça às liberdades comunitárias.

Em matéria de livre residência, cabe destacar que o bloco também apresentou desafios relacionados ao modelo de disciplinamento no espaço comum, reproduzindo dualidades de tratamento entre europeus e não europeus. Por um lado, para os beneficiários da liberdade de residência, a principal prerrogativa representa a possibilidade de residir no espaço comum em condições facilitadas, como um direito da cidadania da UE. Por outro lado, para os cidadãos extracomunitários, demandam-se requisitos adicionais que abarcam a submissão a controles pormenorizados nas autoridades fronteiriças e migratórias, devendo-se enquandrar em uma

das categorias previstas no direito da UE autorizadoras da residência no espaço comum, segundo a setorização das disposições promovidas pelo sistema comunitário.

Em relação ao direito de residência, cumpre citar o TUE, em 1992, que introduziu a noção de cidadania da UE. A liberdade de residência, a exemplo da liberdade de circulação em sentido estrito, passa a ser uma das prerrogativas garantidas aos cidadãos europeus, que passam a ser tratados como cidadãos de uma mesma comunidade, não abarcando os cidadãos de países terceiros, tratados no bojo da política migratória do bloco (DRUNER, 2021). Como resultado, os direitos de residência dos europeus se relacionam mais com uma prerrogativa de cidadania regional do que com um movimento migratório propriamente dito.

No âmbito europeu, também o direito derivado da UE confirmou a evolução no tratamento da residência, marcando uma redefinição da condição jurídica do estrangeiro. Nesse sentido, cabe destacar a Diretiva 2004/38/CE, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros. A diretiva destina-se a incentivar o exercício do direito à livre circulação e residência, reduzindo formalidades e delimitando as hipóteses de restrição à residência. Dentre os direitos reconhecidos, para estadas com duração inferior a três meses, o único requisito para os cidadãos da UE é serem titulares de documento de identidade ou passaporte válido. Para estadas com uma duração superior a três meses, exigem-se requisitos como a posse de recursos suficientes e seguro de saúde. Em relação à residência permanente, os cidadãos da UE adquirem este direito após um período de cinco anos (MARZOCCHI, 2021).

O direito de residência na UE evoluiu como uma prerrogativa fundamental do projeto de integração, marcando um tratamento jurídico que beneficia os cidadãos do bloco, enquanto mantém a dualidade em relação aos nacionais de países terceiros. Aqueles que não gozam da cidadania da UE, não se beneficiam imediatamente dos direitos de residência associados aos europeus, sendo então submetidos ao regime jurídico do bloco em matéria de imigração. As disposições sobre residência, aplicáveis a cidadãos de países terceiros que não sejam familiares de um cidadão da UE, estão amplamente tratadas no bojo das normativas relativas à política migratória do bloco. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, sedimentaram-se os fundamentos jurídicos da atual política migratória, evocando uma abordagem mais supranacional para o direito de residência.

Em matéria de residência dos estrangeiros extracomunitários, o bloco adotou a Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, normativa alterada em 2011 para alargar seu âmbito de incidência (DRUNER, 2021). A normativa estabelece que os nacionais de países terceiros que tenham residência

legal e ininterrupta por cinco anos no território de um Estado-membro da UE podem obter o estatuto de residente de longa duração. Os residentes de longa duração beneficiam de igualdade de tratamento perante os nacionais apenas em certos domínios, podendo os Estados restringir a igualdade de tratamento, estabelecendo restrições que reforçam a dualidade. As restrições envolvem o acesso a determinadas atividades profissionais, bem como podem abarcar provas da posse dos conhecimentos linguísticos adequados e ainda limitar o acesso às prestações sociais. Apesar de uniformizar procedimentos para residência, a normativa continua admitindo distinções de tratamento, ainda fomentando a dicotomia existente.

A princípio, os cidadãos de países terceiros que residam legalmente nos países da UE deveriam gozar da paridade de tratamento em relação aos nacionais do Estado de residência. Os direitos são especificados na Diretiva 2011/98, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-membro. A normativa, além de tratar sobre a autorização única, disciplina uma espécie de texto único sobre a igualdade de tratamento, que reconhece o direito de trabalhar, residir e circular livremente no país da UE que emite a autorização de residência, além de gozar das mesmas disposições relativas aos nacionais em matéria de condições de trabalho, em especial remuneração, saúde, segurança, horário de trabalho, instrução e formação e determinados aspectos de seguridade social e benefícios fiscais, nos termos do art. 12, determinando, ainda, as hipóteses em que tais direitos podem ser limitados (ADINOLFI; MORVIDUCCI, 2020, p. 309).

A dualidade de tratamento também se faz presente em relação ao disciplinamento da migração regular e irregular. Para o disciplinamento da migração regular, as normativas europeias favorecem direitos de circulação e residência para determinadas categorias de estrangeiros, como trabalhadores qualificados, pesquisadores e estudantes, aproximando o tratamento dos cidadãos europeus. Em termos de imigração irregular, a UE aposta em uma política de regresso eficaz. O bloco europeu aposta, ainda na celebração de acordos de readmissão de imigrantes com países terceiros, quando não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência no Estado-membro. Para os estrangeiros extracomunitários que não se enquadram nas classes prioritárias determinadas pelas normativas citadas, ou para aqueles que se deslocam de modo irregular, os direitos de residência são endurecidos ou negados.

Os desafios observados neste ponto relacionam-se ao recrudescimento das fronteiras externas e à cooperação com países terceiros para devolução de estrangeiros em situação de

irregularidade, que entraram em condição irregular no espaço comum ou que deixaram de preencher os requisitos para residência legal. Como resultado, tem-se a prevalência de uma abordagem defensiva, pautada no reforço das fronteiras e na contenção da imigração.

Para Adam e Tizziano (2022, p. 348), o modelo de dualidade entre imigrantes regulares e aqueles em situação de irregularidade se mostra presente no Direito da UE originário e derivado. Os Tratados do bloco reconhecem que a UE deve desenvolver uma política de imigração comum, capaz de assegurar, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, a equidade de tratamento dos cidadãos dos países terceiros regularmente residentes, e a prevenção e combate à imigração irregular. Para os imigrantes em situação de regularidade, é definido um processo de emissão de autorização de residência e de trabalho, bem como um conjunto de direitos para os cidadãos de países terceiros que trabalham regularmente em um Estado-membro, direitos ainda mais favoráveis aos residentes de longa duração. Com relação aos imigrantes em situação de irregularidade, a UE foi dotada de competências voltadas à adoção de normas e procedimentos comuns aplicados nos Estados-membros para o regresso de nacionais de países terceiros.

Como apontam Adinolfi e Morviducci (2020, p. 311), para os fluxos que se desenvolvem à margem do direito europeu, a UE se pauta na luta contra a permanência irregular no bloco, bem como nos acordos de readmissão com países de origem ou de proveniência desses imigrantes, nos termos do art. 79 do TFUE. Estabelecem-se obrigações entre a UE e o país terceiro, em condições de reciprocidade, com obrigação de colaborar nos procedimentos para a identificação, o fornecimento de documentos e a adoção de operação de regresso de pessoas que residam sem autorização no território da outra parte.

Em síntese, as normativas para a imigração irregular focam no reforço de fronteiras externas para contenção de potenciais ameaças, buscando filtrar o ingresso, e uma vez constatada a presença irregular, busca-se a retirada do estrangeiro extracomunitário a partir de uma decisão de regresso, cuja normativa prevê uma gradação de medidas, que abarcam desde ações menos restritivas para a liberdade do interessado, como a fixação de prazo para a partida voluntária, até a possibilidade de detenção em centro próprio. O objetivo final é aquele de pôr fim à presença irregular no bloco do cidadão de país terceiro, ainda que para isso seja necessário adotar medidas mais incisivas. Portanto, é possível notar que também a matéria migratória é disciplinada de modo a reforçar a dualidade de tratamento existente em relação aos cidadãos da UE e aos estrangeiros extracomunitários, acentuando distinções ao criar mais uma camada de diferenciação entre imigrantes regulares, sujeitos às diretivas setorizadas do bloco, e irregulares, sujeitos às disposições relativas ao regresso e ao reforço de fronteiras.

Em relação aos desafios da política de imigração da UE, ressalta-se a necessidade de lidar com a dualidade de tratamento relacionada aos migrantes regulares e irregulares. Os primeiros são objetos de diretivas fragmentárias, a depender das condições do deslocamento, divididas em categorias com repercussão econômica imediata. O desafio seria equilibrar o tratamento a partir de uma maior uniformização normativa do tratamento da migração regular do bloco, a fim de incrementar a tutela da proteção jurídica do imigrante. Alternativamente, a UE pode se valer de instrumentos de *soft law,* como os pactos migratórios, para coordenar as ações do bloco no sentido de conformar legislações internas às prerrogativas das instituições europeias. Por outro lado, os migrantes em condição de irregularidade ainda são tratados sob a ótica de criminalização (CARVALHO, 2019). Isso porque estão sujeitos às regras de regresso e ao controle reforçado nas fronteiras externas, em detrimento de políticas de integração ou de regularização. A irregularidade migratória é tratada como uma ameaça à integridade da UE.

O principal desafio, neste ponto, relaciona-se à incapacidade de adotar uma política de imigração efetivamente comum. A dificuldade de encontrar soluções eficazes para gerir a chamada crise migratória (BUONANNO, 2017, p. 100), mas, também, definir um sistema de asilo europeu genuinamente comum, levou a um reforço da cooperação com países terceiros a fim de selecionar a entrada de migrantes nos territórios europeus. A UE pretende persuadir os países terceiros, tanto quanto possível, a colaborarem no combate ao tráfico de migrantes, no repatriamento de migrantes irregulares e no acolhimento de requerentes de asilo, com incentivo econômico em contrapartida. Assim, a cooperação com os Estados de origem e trânsito assumiu uma dimensão estratégica na solução das crises migratórias na UE e promete ser um elemento estável da governança migratória no bloco.

Nas últimas décadas, os desafios relacionados ao disciplinamento da livre circulação de pessoas e da política de imigração da UE têm sido acentuados, ainda, por sucessivas crises por que tem passado o bloco, contribuindo para acentuar a dualidade de tratamento do estrangeiro e as distinções existentes entre europeus e não europeus, além de fomentar debates acerca das propostas de reformulação das normativas em vigor. Dentre os desenvolvimentos recentes na matéria, parece ter sido incorporada uma narrativa de crise, decorrente do fluxo maciço de pessoas que chega ao continente. O efeito imediato dessa narrativa de crise está associado à adoção de normativas voltadas ao recrudescimento de fronteiras externas, à adoção de mecanismos tecnológicos para vigilância comunitária de fronteiras e troca de informações entre os membros, ao combate à imigração irregular com operações de regresso, e à cooperação para frear os fluxos já na origem, em um processo de externalização de fronteiras.

Todas as crises recentes da UE apresentaram impactos diretos sobre a mobilidade humana, contribuindo para levar o debate da imigração para o centro das discussões comunitárias, o que ocasionou uma pressão pela retomada de competências soberanas por parte dos Estados-membros. Dentre as crises mencionadas, destacam-se: a crise dos débitos soberanos de 2008; a crise migratória de 2015; a crise pandêmica de 2020 (CRAIG; BÚRCA, 2020, p. 24); e a mais recente crise da Ucrânia, de 2022.

Durante a crise financeira do euro de 2008, os Estados diretamente atingidos pelo endividamento desconfiavam do projeto europeu, com políticas de austeridade que acabaram refletindo nas políticas migratórias, especialmente no temor de que novos fluxos migratórios pudessem sobrecarregar os sistemas de bem-estar social, que já funcionavam no limite para os próprios nacionais. Na crise migratória de 2015, por sua vez, os impactos jurídicos sobre a mobilidade humana foram diretamente sentidos. Vultosos fluxos migratórios e de refugiados chegavam ao continente em decorrência da crise no Oriente Médio e no Norte da África.

Durante esse período, não apenas os partidos nacionais se dividiram sobre se a migração seria uma ameaça às identidades nacionais ou sobre a própria segurança do espaço comum, diante da ameaça terrorista que poderia se aproveitar dos fluxos que chegavam ao continente. Os governos nacionais e as autoridades da UE discordaram sobre quais implicações a migração teria para o projeto europeu. Em primeiro lugar, houve um aumento do número de pessoas que viajavam para a Europa em questão de meses, alguns atravessando o Mediterrâneo a partir do Norte da África e outros fazendo a viagem marítima entre Turquia e Grécia. Em segundo lugar, havia um número crescente de pessoas morrendo na tentativa de chegar à Europa. Em terceiro lugar, as pessoas que se deslocavam eram predominantemente originárias de áreas já devastadas pela guerra (SCHILDE; GOODMAN, 2021).

Como resposta normativa dessa crise, a UE assitiu a expansão da dimensão externa de sua política migratória, configurada na cooperação com países terceiros e na securitização de fronteiras. Paralelamente, observou-se o recrudescimento de ondas nacionalistas nos Estados-membros. A UE apostou em um processo de agencificação, ao continuar delegando poder para agências especializadas, que culminou na ampliação da FRONTEX, por exemplo.

Ademais, as alternativas do bloco passaram pela reintrodução de controle nas fronteiras internas, bem como em tentativas de reforma do sistema de asilo vigente, no intuito de reduzir a pressão sobre os Estados-membros de fronteiras externas. Finalmente, o bloco apostou na conclusão de acordos de cooperação com países terceiros para receber migrantes em situação irregular e para cooperar no controle de fronteiras internas e na troca de informações,

oferecendo a contrapartida de auxílio técnico, operacional, financeiro e facilitação de emissão de vistos para os países cooperadores (FERSTMAN, 2020).

Com a crise da pandemia de COVID-19, a partir de 2020, o bloco europeu, que ainda não havia se recuperado plenamente das crises anteriores, passou a enfrentar um novo momento de tensão de caráter eminentemente sanitário, mas com repercussões econômicas e, também, migratórias. As repercussões jurídicas foram sentidas diretamente no âmbito da mobilidade humana, atingindo, inclusive, os deslocamentos dos próprios europeus no interior do bloco. Foram reintroduzidos, de forma generalizada, os controles de fronteiras no interior do espaço comum, acionando-se mecanismos do CFS, em face do risco de novos contágios.

Paralelamente, foram suspensas viagens no bloco, o que contribuiu para recrudescer o tratamento da mobilidade humana atingindo o cerne da liberdade de circulação de pessoas, sob a justificativa da pandemia, revelando os limites normativos da mobilidade humana mesmo em um modelo que consagrou a liberdade de circulação como um fundamento da integração regional e uma política comum de imigração como objetivo a ser consolidado. A situação foi parcialmente atenuada com a adoção de mecanismos garantidos pelo direito da UE, como o Certificado Digital COVID-19, no sentido de retornar paulatinamente à normalidade com a autorização de deslocamentos, mediante a comprovação de vacinação, a ausência de sintomas da doença ou a testagem negativa para o vírus.

Mais recentemente, os conflitos armados na Ucrânia decorrentes de investidas russas, em 2022, abalaram as bases jurídicas da já fragilizada estrutura normativa da política migratória europeia. Com os intensos deslocamentos de pessoas para o bloco, a UE foi instada a garantir acolhimento, em proporções significativas. Dentre as alternativas jurídicas adotadas, o arranjo europeu apostou em projetos nacionais de acolhimento das pessoas que fogem do conflito armado e em iniciativas comunitárias, como a Decisão de Execução UE 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que reconhece a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia nos termos do art. 5º da Diretiva 2001/55/CE e que tem por efeito a introdução de uma proteção temporária.

Em relação às propostas de reformulação do modelo europeu de disciplinamento da mobilidade humana até aqui observado é preciso levar em consideração o regime fortemente dual de tratamento jurídico existente no bloco, que reconfigurou a condição jurídica do estrangeiro, ao conferir um tratamento privilegiado ao cidadão do bloco, principalmente em matéria de circulação e residência, enquanto esses mesmos direitos são endurecidos em relação aos estrangeiros extracomunitários. A partir do sistema comunitário e das normativas

analisadas, a UE promoveu uma reconfiguração jurídica do estrangeiro através da concessão de prerrogativas de mobilidade a alguns cidadãos em detrimentos de outros.

A dicotomia é sentida fundamentalmente entre a livre circulação dos cidadãos da UE, que é garantida pela estrutura supranacional do bloco, e a migração de cidadãos não europeus, que é fundada em um sistema híbrido de disciplinamento em que os Estados-membros continuam atores relevantes com limites à competência supranacional (GEDDES; ABDOU; BRUMAT, 2020, p. 7). Imigração e asilo são competências novas na UE, com desenvolvimentos recentes, e ainda em curso, no sentido de promover maior comunitarização do tema. Por outro lado, os direitos de livre circulação são competências centrais do desenvolvimento do bloco, desde o Tratado de Roma em relação aos trabalhadores, progressivamente extensíveis a todos os cidadãos, o que contribuiu para o longo processo de redefinição do estrangeiro regional, que passou a ser tratado como um cidadão do bloco com prerrogativas de circulação e residência não estendidas a estrangeiros extra bloco.

Os Estados-membros retêm competências centrais no tema dos estrangeiros extracomunitários, como a admissão do número de migrantes e a integração do imigrante à sociedade. A UE, por outro lado, regulamenta a política comum de visto, a harmonização do sistema de controle de fronteiras externas, os parâmetros comuns para lidar com os pedidos de asilo, as diretivas sobre a migração regular, incluindo os direitos de residência de longa duração de nacionais de países terceiros, e as regras para a admissão de trabalhadores altamente qualificados, pesquisadores, transferências dentro de empresas e reunificação familiar (LAVENEX *et al.* 2016, p. 462). Esse sistema assegurou um alto nível de legalidade e harmonização no bloco, mas que ainda enfrenta dificuldade devido à falta de normativas para harmonizar aspectos de maior relevância, como aquele relativo às condições que permitem um visto de ingresso por motivos de trabalho.

A competência da UE em matéria migratória relaciona-se ao regime jurídico aplicado aos cidadãos de países terceiros. Esse regime abarca normativas sobre entrada, permanência e circulação no bloco, com competências para determinar as condições de ingresso desses cidadãos nas fronteiras externas para permanência de longa duração. Ademais, a competência sobre imigração abarca normas destinadas a aplicar um modelo uniforme de visto, assim como normativas sobre a residência, em especial as condições para emissão de vistos e autorização de residência. Ainda, abarcam normativas sobre o regresso e o combate à imigração irregular, o que contribui para um tratamento menos benéfico do que aquele concedido aos cidadãos europeus.

As propostas recentes de reformulação do sistema europeu de disciplinamento da mobilidade humana, por sua vez, buscam tornar mais efetiva a governança migratória regional, garantindo os direitos de livre circulação aos europeus e reforçando os controles sobre os fluxos extracomunitários, de modo que não rompem definitivamente com a lógica de diferenciação e de dualidade até então observada. Como exemplos, mencionam-se as propostas recentes da Agenda Europeia para Migração e Asilo de 2015. A iniciativa focava na redução de incentivos para migração irregular, reforçando os procedimentos de controle de fronteiras, com adoção de fronteiras inteligentes e apostando nas operações de busca e salvamento no mar. A agenda pretendia, ainda, reformar o sistema comum europeu de asilo, principalmente no âmbito do sistema Dublin para identificar o Estado-membro responsável por processar o pedido de asilo. Ademais, a agenda buscava uma nova política para a migração regular, principalmente com o desenvolvimento do cartão azul, iniciativa destinada a coordenar o recrutamento de trabalhadores qualificados, com esforços para garantir a integração de migrantes (GEDDES; ABDOU; BRUMAT, 2020).

Ademais, cita-se o Novo Pacto da Migração e Asilo de 2020, que se apresenta como um pacto renovado para a gestão de antigos desafios da política de imigração europeia, mas que não rompe efetivamente com a lógica de enfrentamento da irregularidade migratória apresentada nesta seção. O Pacto, como observado, busca a adoção de procedimentos mais eficazes para clarificar as responsabilidades, pretendendo contribuir para restabelecer a confiança entre os Estados-membros. As novas regras visam melhorar a ligação entre os principais processos, nomeadamente os processos de asilo e de regresso, propondo uma nova triagem obrigatória antes da entrada, que envolve a identificação, o controle sanitário, o controle de segurança, a recolha de impressões digitais e registro na base Eurodac.

O Pacto prevê um novo mecanismo para assegurar uma solidariedade constante, com opções flexíveis para as contribuições dos Estados-Membros. Objetiva-se recolocar as pessoas recém-chegadas com sistemas de patrocínio de regressos, mediante o qual um Estado-Membro assume a responsabilidade pelo regresso de uma pessoa sem direito a permanecer na UE em nome de outro Estado-Membro, com prestação de apoio operacional imediato e apoio a longo prazo para reforçar as capacidades em matéria de procedimentos de asilo, acolhimento de recém-chegados ou operações de regresso ou, ainda, assistência na resposta a tendências migratórias específicas que afetem os países do bloco.

Em linhas gerais, apesar de apontar uma fase de transição do atual sistema de disciplinamento da mobilidade humana, o novo pacto não lança uma perspectiva de ruptura com a essência do modelo até então enfatizado. As propostas de reformulação continuam

focando no refoço de fronteiras externas; no combate à imigração irregular como linha mestre para redução dos fluxos populacionais; nas operações de regresso; nos acordos com países terceiros; e na reforma do sistema de proteção humanitária, em detrimento de normativas comunitárias voltadas a uma maior integração do imigrante na sociedade, na adoção de procedimentos de regularização, no enfrentamento das causas profundas relacionadas aos deslocamentos, como as mudanças climáticas e as desigualdades econômicas globais, ou até mesmo focar na adoção de diretivas para harmonizar ou reduzir as disparidades de tratamento entre cidadãos europeus e não europeus, em matéria de circulação e residência.

Em síntese, é possível concluir que o Direito da UE disciplina amplos aspectos relacionados à migração e à mobilidade, seja em relação aos deslocamentos relacionados à livre circulação de pessoas no âmbito do espaço Schengen, seja em relação aos deslocamentos migratórios, no âmbito da chamada política migratória comum. Como verificado, diversos aspectos foram disciplinados, partindo do controle de fronteiras, da gestão dos fluxos de migrantes regulares e o regresso de migrantes irregulares, passando pela atribuição do status de refugiados e à proteção subsidiária aos requerentes de asilo (FABBRINI, 2018, p. 246).

Observa-se, todavia, que permanecem desafios inconclusos, já que tal sistema não é único. Do ponto de vista operativo, são principalmente os próprios Estados-membros, através do aparato administrativo e das forças policiais nacionais, os responsáveis pela gestão da referida legislação europeia. Ademais, em relação à livre circulação de pessoas, o funcionamento do espaço Schengen, com a construção de uma fronteira externa controlada pelos Estados de fronteira, sobre os quais recaem as principais responsabilidades na gestão dos deslocamentos humanos, revelou-se adequado para gerir a mobilidade humana em situações ordinárias, porém amplamente insuficiente nas condições extraordinárias, particularmente nas crises enfrentadas, que colocaram em risco a liberdade de circulação.

Dessa forma, é possível concluir que a hipótese de pesquisa inicialmente aventada foi confimada na UE, pois o modelo em questão permite uma atuação mais incisiva das instâncias supranacionais no disciplinamento do tema, principalmente em relação à livre circulação de pessoas, embora cada Estado-membro continue relevante nas competências de controle migratório extracomunitário. O bloco aposta em um forte sistema de diferenciação em matéria de circulação e residência entre os europeus, beneficiários imediatos da liberdade de circulação de pessoas; e os não europeus, sujeitos à política migratória restritiva da UE.

O sistema analisado se pauta em um modelo dicotômico, que favorece direitos de circulação e residência para determinados cidadãos, notadamente os cidadãos do bloco, enquanto impõe barreiras de acesso, circulação e permanência no espaço comum para outros

cidadãos, em particular os nacionais de países terceiros. Trata-se, portanto, de um regime que ainda diferencia os estrangeiros extracomunitários entre si, a depender das finalidades econômicas de cada deslocamento e da observação dos procedimentos legais, tanto em relação aos deslocamentos de curta duração, quanto em relação ao processo migratório propriamente dito.

6 MERCOSUL: DISCIPLINAMENTO NORMATIVO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E GESTÃO MIGRATÓRIA NO ESPAÇO REGIONAL

6.1 O processo mercosulino e as contribuições normativas para o disciplinamento da mobilidade humana

Após as considerações acerca do modelo europeu de integração, a tese passa a discutir as perspectivas de integração regional no âmbito sul-americano, em especial, no contexto do MERCOSUL. Especificamente, aborda-se o processo de criação do bloco mercosulino, com destaque para a regulamentação normativa da circulação de pessoas e da gestão migratória no espaço regional, no qual ainda prevalece o modelo intergovernamental, com um mercado comum em construção, diferentemente do modelo supranacional europeu.

Como categorias selecionadas para a análise, estudam-se as normativas regionais que tratam dos direitos de circulação e residência tutelados no espaço mercosulino. Dentre as normas aplicáveis, enfatizam-se os acordos de migração e residência para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e o Plano de ação para a cidadania mercosulina, bem como o seu respectivo Estatuto da Cidadania, uma vez que tais normativas concentram as principais disposições jurídicas regionais em termos de migração e mobilidade no bloco. Ainda, analisam-se as legislações migratórias dos Estados Partes e os impactos do arranjo mercosulino nas normativas internas. Ao final, discutem-se os desafios jurídicos que subsistem no arranjo sul-americano em termos de plena consolidação do direito de livre circulação, enquanto prerrogativa de um espaço efetivamente integrado.

Aponta-se a evolução jurídica do MERCOSUL a fim de discutir as contribuições do regionalismo para a redefinação da figura do estrangeiro no contexto sul-americano e as disparidades que ainda persistem em relação ao tratamento de nacionais de países não mercosulinos. Dentre os desafios identificados, observa-se que a estrutura normativa do MERCOSUL coloca a gestão migratória e a livre circulação de pessoas na dependência da implementação de acordos específicos, a cargo de cada Estado Parte. As alternativas de regulamentação identificadas passam pela garantia de um tratamento jurídico favorecido em face dos cidadãos do bloco, com propostas de harmonização dos direitos de mobilidade de nacionais de países terceiros, cujo tratamento ainda é difuso no âmbito de cada lei nacional de migração, bem como pela efetiva incorporação das regras regionais no tema.

Em linhas gerais, é possível verificar que, no MERCOSUL, apesar de avanços jurídicos, permanecem desafios para consolidação do espaço integrado, diante da forte

intergovernabilidade; do déficit normativo em relação à migração inter-regional; e da necessidade de maior uniformização legislativa entre os países. Não obstante os desafios em curso, o bloco tem potencial para atuar como difusor de políticas migratórias na região (BRAZ, 2018), considerando a evolução jurídica gradual que se oberva no contexto sul-americano em relação à proteção jurídica do estrangeiro, nos termos que se passa a discutir.

Como explicam Dal Ri e Moura (2020), o MERCOSUL nasceu com o objetivo primordial de fortalecer a cooperação econômica entre os Estados interessados em incrementar sua participação no cenário internacional. No entanto, a restrição da atuação do bloco apenas à esfera econômica mostrou-se inadequada no que diz respeito à intenção de garantir uma melhor qualidade de vida e eliminar as discriminações sociais. Portanto, surgiu a necessidade de estabelecer um modelo que levasse em conta também os aspectos sociais da integração, culminando com normativas voltadas à proteção do trabalhador migrante e à concessão de prerrogativas de mobilidade e de residência no espaço regional.

Para Mariano, Ferreira e Salgado (2021), de modo análogo ao caso europeu, a construção de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, previsto pelo Tratado de Assunção de 1991, no bojo do MERCOSUL, pressupunha a implementação de mecanismos e regras para a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas. No entanto, com o desenvolvimento inicial do bloco, esse objetivo foi reduzido à constituição de uma união aduaneira que enfatizou mais a mobilidade comercial e financeira do que a mobilidade de pessoas propriamente dita. A disparidade entre as agendas econômicas e sociais se explica, principalmente, devido à dificuldade em harmonizar as legislações nacionais, pois prevalecem concepções distintas entre os países, que limitam a construção de um consenso regional. Ademais, as dificuldades do bloco remetem às questões institucionais relacionadas à incorporação da temática migratória, uma vez que o seu enfrentamento estimularia a constituição de instâncias regionais com maior autonomia.

Não obstante os desafios institucionais observados, é possivel notar que, mesmo no contexto intergovernamental mercosulino, o bloco apresentou certa evolução normativa no sentido de promover avanço na proteção jurídica do imigrante no contexto regional, sobretudo a partir da concessão de prerrogativas de circulação e residência aos nacionais dos países do bloco. À medida que o projeto mercosulino se aprofunda, foram adotas normativas relevantes no contexto regional, que influenciaram o tratamento da condição jurídica do estrangeiro na região e impactaram as legislações migratórias internas.

Antes de tratar da evolução jurídica e institucional do MERCOSUL, porém, é importante situar o bloco no contexto da integração latino-americana, já que se observaram

diversas tentativas anteriores de associação e aproximação entre os países da região, das quais o MERCOSUL se revela como uma das alternativas mais abrangentes para o regionalismo. O bloco sul-americano nasce na esteira das tentativas de integração na América Latina, cujos ideais são de associação em prol de maior inserção no cenário internacional e no desenvolvimento socioeconômico (VIEIRA; COSTA, 2021, p. 117). Em relação ao projeto mercosulino, observa-se que o bloco está no contexto em que se destaca um longo percurso histórico de diálogo regional e aproximação jurídica, inclusive em termos de tratamento do estrangeiro, diante do passado comum que levou à alta mobilidade de pessoas na região.

A intenção de integrar os povos da América Latina ocorre não apenas em termos econômicos, ainda que este fator esteja na base dos projetos de integração econômica, mas se expande para os aspectos políticos, sociais, culturais e jurídicos. O projeto regional implica em minimizar as diferenças de tratamento jurídico entre os nacionais dos diversos países latino-americanos ao que é essencial para a salvaguarda de cada um dos povos integrados.

Os antecedentes remotos da integração latino-americana auxiliam na contextualização do surgimento e do funcionamento dos processos de integração na região, em que se verifica uma relação complexa entre migrações, integração regional e identidade nacional. A preocupação com uma aproximação regional figurou como um dos objetivos surgidos desde o estágio inicial da emancipação colonial, que desencadeou experiências concretas de associações regionais, com resultados díspares e que enfrentaram interesses divergentes, a partir de uma institucionalização que se tornou mais presente a partir da segunda metade do século XX, conforme explica Novick (2012, p. 80).

A integração latino-americana fixa raízes no processo de independência dos Estados da região, inicialmente com as ideias confederalistas bolivarianas, com ênfase na integração política de Estados, em uma unidade latino-americana. Como explica Menezes (2007, p. 75), 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.

Buscava-se a formação de uma consciência comum para enfrentar os desafios que surgiam, de modo que o regionalismo era encarado como uma herança da descolonização e das tentativas de integração política e econômica. Esse primeiro sentido de integração foi posteriormente complementado pela noção de panamericanismo, cuja ideia prevalecente 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. A partir no século XX, porém, um novo sentido de integração começa a surgir, fomentando a reformulação da ordem econômica mundial e fornecendo as bases para as modernas experiências de associação regional.

Sobre a evolução do direito da integração na América Latina, Barza (2010, p. 115) explica que, na primeira fase, que 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, o projeto regional resultou em um conjunto de regras e princípios discutidos em Congressos Pan-americanos e Conferências Interamericanas que guiaram a solução para questões comuns. A segunda fase do regionalismo, com ênfase político-institucional, concentrou-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, coincidindo com as mudanças do pós-guerra, a partir de associações de fins pacíficos, utilitários e desenvolvimentistas.

Passou-se a apostar na 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 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 dotadas de poder decisório e objetivando o desenvolvimento econômico, com esforços de crescimento econômico e com estímulo comercial à região. Foram defendidas teses 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 a ALADI (BOHLKE, 2002, p. 24).

Na sequência da evolução ora observada, já na década de 1980, verifica-se uma fase de acomodação com propostas tendentes à cooperação para solucionar os problemas estruturais, como inflação, dívida externa e altas taxas de juros, período em que se verifica o início de uma aproximação mais estreita dos países do Cone Sul, sobretudo Brasil e Argentina, em uma especialização da integração-latino americana para o contexto sul-americano, em matéria de cooperação macroeconômica, que está nas origens recentes do bloco mercosulino.

A partir dos anos 1990, com o esgotamento do processo de substituição de importações, abertas as perspectivas de superação dos problemas estruturais 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 da consolidação de uma instância regional especialmente criada para formar um mercado comum, culminando com o projeto do MERCOSUL.

Nessa fase do regionalismo, estavam presentes os princípios orientadores da liberalização econômica prescritos pelo FMI e baseados na ideia de que os arranjos regionais deveriam ser um meio de fortalecer o comércio internacional em vez de protegê-lo ou retirar-se dele. Esse período também foi marcado pela lenta e inacabada transição democrática da região. Os projetos regionais passaram a ser vistos como mais uma forma de ampliar a pluralidade e construir vínculos de confiança entre os países. Projetos como o MERCOSUL, as negociações para a Área de Livre Comércio das Américas e o NAFTA surgiram desse contexto (ROCHA; MEDEIROS, 2021, p. 36).

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. Essa espécie de regionalismo inspirou a abordagem mercosulina, com raízes recentes na aproximação entre Argentina e Brasil.

Como aponta Granato (2021), a gênese do MERCOSUL remete às iniciativas de integração bilateral do Brasil e da Argentina em meados da década de 80, em um contexto de agudas crises econômicas e de retomada do sistema democrático de governo no Cone Sul. Em 1985, ambos os países assinaram a Declaração de Iguaçu, que marcou um ponto de inflexão na relação bilateral, bem como do ponto de vista da integração em si, possibilitando um entendimento político que foi refletido no próprio texto da Ata de Buenos Aires para a Integração Argentino-Brasileira de 1986. Assim, ambos os países criaram, através do Programa de Cooperação e Integração Econômica (1986-1988) e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, as bases para a criação gradual de um mercado

comum, que contribuísse para o desenvolvimento econômico e para aumentar as capacidades de negociação no cenário internacional.

Já na década de 1990, a partir da liberalização comercial e da desregulamentação financeira, observou-se uma reorientação do processo regional, com participação do Uruguai e Paraguai, que culminou com a formação do MERCOSUL de fato. A fase de institucionalização do bloco inicia com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, com o propósito de constituir um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Buscava-se implementar a liberdade de fatores produtivos entre os países, a partir da eliminação das barreiras alfandegárias e das restrições não tarifárias à circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente. O projeto tinha como propósito estabelecer uma tarifa externa comum, bem como a adoção de uma política comercial comum, reforçando o compromisso de harmonização das legislações nacionais nos setores pertinentes.

Sob o aporte jurídico, esclarece-se que a fase inicial do MERCOSUL foi regida pelo Tratado de Assunção, que já em seu o preâmbulo reconhece a integração como uma estratégia para o desenvolvimento comum, bem como indica a necessidade de inserir os países no cenário internacional diante da formação de espaços econômicos comuns. O Tratado constitutivo indica a necessidade de se avançar na integração latino-americana e na união mais estreita dos povos da região. Além disso, o Tratado de Assunção conta com mais seis capítulos, em que se estabelecem os propósitos, princípios e 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.

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 Montevidéu 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, frisa-se que o país está em processo de adesão como membro pleno do bloco, de modo que o Protocolo de Adesão de Bolívia ao MERCOSUL já foi assinado pelos Estados Partes, em 2015, e se encontra em vias de incorporação pelos congressos dos respectivos Estados.

Para atingir o cumprimento de seus objetivos, o Tratado de Assunção previa uma estrutura institucional mínima, encarregada da execução, bem como dos acordos específicos e das decisões que seriam adotadas durante o período de transição, marcando a intergovernabilidade típica do processo. O reduzido grau de institucionalização se revelava nas negociações do bloco, definidas de forma centralizada pelos chefes do Executivo, rejeitando-se instituições comunitárias capazes de executar suas resoluções diretamente no território dos referidos países (GRANATO, 2021, p. 12). Além da ênfase nos aspectos econômicos, essa fase inicial do processo mercosulino também foi marcada pela progressiva transição democrática da região. Os projetos regionais passaram a ser encarados como mais uma alternativa para estreitar os vínculos de confiança entre os países participantes (ROCHA; MEDEIROS, 2021).

Em matéria de mobilidade humana, o disciplinamento do tema restava regulamentado apenas de forma incidental no MERCOSUL, como corolário de aspectos comerciais ou laborais, visando à facilitação da circulação de fatores produtivos. O objetivo de formar um mercado comum significava implementar a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais entre os Estados Partes. A temática da mobilidade humana estava presente no âmbito da livre circulação de pessoas, consistindo na liberdade dos nacionais dos Estados Partes de circularem pelo espaço integrado. Tal objetivo estava inserido no Tratado de Assunção, com um viés voltado a objetivos econômicos, de modo que a liberdade de circulação de pessoas era associada à livre circulação de fatores produtivos (COSTA; VIEIRA, 2022, p. 34).

O Tratado de Assunção buscou criar um mercado comum, caracterizado pela livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. No entanto, o artigo 1º mencionava 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, não havendo menção expressa à circulação de pessoas. 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 jurídica 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). Corroborando essa concepção, destaca-se que na primeira fase de sua existência, na década de 1990, temas como cidadania regional, livre circulação de pessoas, facilitação do trânsito fronteiriço e harmonização de documentos de identificação não eram ainda temas prioritários do MERCOSUL (CASTRO, 2012, p. 152). A forte ênfase do Tratado originário na agenda comercial, em sintonia com o modelo do novo regionalismo e o programa neoliberal, levou a certo déficit social no bloco, de modo que a mobilidade das pessoas foi entendida como parte da livre circulação de fatores de produção.

Seguindo a evolução do MERCOSUL, cumpre destacar que, em 1992, o bloco estabeleceu o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Laboral e Administrativa, conhecido como Protocolo de Las Leñas. O objetivo principal era facilitar o acesso à justiça laboral para os cidadãos e residentes permanentes dos Estados Partes. Para tanto, considerou-se que tais pessoas gozariam, nas mesmas condições que os nacionais do Estado Parte, do livre acesso à jurisdição, restando vedada a cobrança de cauções ou depósitos especiais em razão da nacionalidade (MOREIRA, 2019, p. 103).

A partir de 1994, porém, ficou claro que o objetivo mercosulino de formar um mercado comum era ambicioso, sendo necessária a adoção de novos instrumentos normativos para redefinir os rumos do processo de integração regional. Nesse sentido, o Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, inaugurou uma segunda etapa do bloco, que deu prioridade à formação da união alfandegária, enfatizando a livre circulação de bens e de capitais (BRAZ, 2018, p. 311). O Protocolo em causa consagrou a estrutura institucional do MERCOSUL, ao conferir a personalidade jurídica do bloco, ao estabelecer seus órgãos definitivos e ao determinar o sistema de solução de controvérsias (GRANATO, 2021).

O Tratado de Assunção, de 1991, e o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, portanto, fixaram as bases da estrutura institucional do MERCOSUL, trazendo importantes contribuições para o bloco. No referido Protocolo, por exemplo, optou-se expressamente pelo método intergovernamental, adotando-se o critério da vigência simultânea, que exige que todos os Estados Partes tenham incorporado a norma mercosulina em seu ordenamento jurídico interno para que entre em vigor, conforme artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto. Este

documento do direito primário reforçou a opção por um caráter intergovernamental do processo, em que as decisões são tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes, representando uma assimetria entre este processo e a UE, por exemplo, regida pela supranacionalidade (JAEGER JÚNIOR; JORGE, 2017).

Apesar de seus objetivos focados no plano econômico, é importante notar que, entre 1995 e 1998, o MERCOSUL deu passos importantes no que concerne ao fortalecimento da democracia e a reafirmação da paz na região a partir de uma organização de integração regional que diversificou a agenda dos temas abordados (GRANATO, 2021, p. 13). Como exemplo de iniciativas do período, destaca-se a Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como zona de paz, de 1998, reafirmando o compromisso regional de manutenção da paz na região e de uma área livre de destruição em massa. No mesmo sentido, destaca-se o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático, de 1998, que incorporou a Cláusula Democrática ao acervo jurídico do bloco, fortalecendo a ideia da democracia como valor constitutivo fundamental. Outrossim, registram-se avanços referentes às ações do MERCOSUL Educativo em prol da colaboração e coordenação de políticas de educação; bem como avanços na dimensão sócio-trabalhista, com a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social, e a aprovação da Declaração Sócio-Trabalhista do MERCOSUL, de 1998, de modo que a circulação de pessoas passou a ser disciplinada segundo uma dimensão laboral.

Durante esse período de institucionalização, também foram realizadas as reuniões de ministros enquanto órgãos da estrutura institucional, referentes a temas não comerciais, tais como educação, justiça, trabalho, agricultura, cultura, saúde e indústria. Da mesma forma, foram assinados protocolos referentes aos temas de cooperação e assistência consular e jurisdicional, responsabilidade procedente de acidentes de trânsito, integração cultural, previdência social e segurança regional (GRANATO, 2021).

Em matéria de mobilidade humana, porém, a primeira década do MERCOSUL foi marcada por tímidos avanços jurídicos, com normativas que disciplinavam as migrações e a mobilidade na região de maneira incidental ao aspecto comercial e laboral do bloco, isto é, como uma forma de fazer circular os fatores produtivos. Como explicam Costa e Vieira (2022), as primeiras medidas adotadas no MERCOSUL, a respeito da temática migratória, ocorreram através da criação de subgrupos de trabalho, como o Subgrupo de Trabalho n. 2, sobre Assuntos Aduaneiros; e o Subgrupo de Trabalho n. 11, sobre Relações de Trabalho, Emprego e Seguridade Social. Em tais espaços, eram discutidas questões relacionadas a direitos trabalhistas, previdenciários, controle fronteiriço e determinação da documentação necessária para o ingresso nos Estados.

No bojo da evolução normativa do tema, destacam-se dois instrumentos normativos adotados na segunda metade da década de 1990, no MERCOSUL, que se mostram relevantes no disciplinamento incidental da temática migratória na região. O primeiro deles, adotado em 1997, consiste no Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do MERCOSUL. Tal Acordo é integrante do direito derivado do bloco, vigente em todos os países. A normativa busca harmonizar os direitos previdenciários dos nacionais dos Estados Partes, bem como facilitar o acesso a tais direitos para aqueles que se encontram em situação migratória intrabloco, determinando, por exemplo, a consideração do tempo de serviço desempenhado em mais de um Estado Parte, para fins de acesso aos benefícios da seguridade social.

O segundo instrumento mencionado, adotado em 1998, consiste na já mencionada Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, com caráter de *soft Law*, que busca a harmonização de princípios e direitos para os trabalhadores residentes nos Estados Partes. Nesse sentido, determina, em seu art. 4º, a igualdade de direitos e condições de trabalho dos trabalhadores migrantes e residentes fronteiriços, em relação aos nacionais dos Estados Partes (FERREIRA, 2021, p. 125). A Declaração, por sua vez, considera tanto os migrantes intrabloco, quanto extrabloco.

Seguindo a cronologia normativa do MERCOSUL, é possível notar que, a partir dos anos 2000, observa-se uma guinada normativa social no bloco. As preocupações jurídicas do arranjo sul-americano passam a desbordar dos aspectos meramente comerciais e passam a abarcar interesses sociais, laborais e, sobretudo, migratórios. A partir da segunda década de funcionamento do MERCOSUL, surgem normativas efetivamente voltadas à proteção jurídica do estrangeiro na região, com a facilitação dos direitos de circulação e residência no espaço regional, com o desenvolvimento de um regionalismo pós-liberal.

Como explicam Rocha e Medeiros (2021, p. 34), ao longo dos anos 2000, embora as experiências regionais mantivessem seus objetivos originais, elas não podiam mais ser explicadas apenas pelas lentes do regionalismo aberto, que marcou os anos iniciais do bloco. Muitos dos arranjos regionais expandiram seu escopo de ação para além do comércio, para incluir questões sociais, culturais e políticas. Alguns exemplos paradigmáticos foram a inclusão da dimensão cultural no âmbito do MERCOSUL, a criação, e posterior dissolução, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a crítica radical representada pela Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA).

Para explicar esses novos arranjos regionais, autores propuseram conceitos como pós-liberal e regionalismo pós-hegemônico (BRICEÑO-RUIZ, 2021). O conceito de regionalismo pós-liberal diz respeito aos esforços dos projetos regionais latino-americanos, no início do

século XXI, para expandir e redefinir os arranjos voltados à liberalização comercial. Nesses projetos, as dimensões políticas e institucionais foram mais significativas do que meras trocas econômicas, e Estados orientados para o desenvolvimento foram vistos como decisivos.

Sob o aporte normativo, os governos de grande parte dos países mercosulinos, no período do início dos anos 2000, compartilhavam certas características que repercutiram nas normativas adotadas no bloco, como maior ênfase nas questões sociais. O novo ambiente político influenciou a reorientação das políticas regionais em relação à circulação de pessoas na América do Sul. Se na primeira década de funcionamento do bloco, a questão migratória permaneceu num certo limbo normativo, a partir dos anos 2000, o tema ganha força no MERCOSUL (FERREIRA, 2021, p. 123), assumindo até o protagonismo na agenda regional.

Foram adotados acordos que ampliaram os direitos dos migrantes regionais, posicionando a livre circulação de pessoas na centralidade das discussões do bloco. Nessa fase, observou-se certo desenvolvimento no disciplinamento da circulação de pessoas, na qual as preocupações éticas colocariam os direitos dos migrantes no centro das normativas regionais, inclusive rejeitando a associação anterior de migração e segurança que tendia a ser a abordagem política predominante, bem como criticando a abordagem migratória e da livre circulação de pessoas adotada em outros blocos, como a UE.

Essa fase iniciou com dois eventos fundamentais, qual seja, a criação da Conferência Sul-Americana sobre Migração e o marco nas políticas migratórias regionais, o Acordo de Residência do MERCOSUL, assinado em 2002. As conferências sul-americanas formavam um foro de diálogo regional da matéria migratória, estendendo a agenda de mobilidade regional para toda a América do Sul. Da mesma forma, a adoção do Acordo de Residência, por quase todos os países da região no início da década de 2010, posicionou o MERCOSUL como o líder no desenvolvimento da política regional de migração (BRUMAT; ACOSTA, 2019, p. 59), uma vez que o referido acordo reconheceu o direito de residência no espaço regional com base na comprovação da nacionalidade de um dos Estados Partes do bloco.

Já em 2003, o MERCOSUL avançou no tema da mobilidade humana com a criação do Foro Especializado Migratório (FEM), responsável por tratar integralmente a matéria, tanto relativa a migrantes intrarregionais, quanto extra bloco. Participam do FEM as delegações dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL, e nele são assumidos compromissos vinculantes. No FEM são realizados estudos e apresentadas propostas de soluções para questões envolvendo a migração e a mobilidade, adotando-se medidas específicas para a livre circulação e residência dos cidadãos regionais (VIEIRA; COSTA, 2019, p. 180).

Sob o aporte normativo na temática da mobilidade humana, no período analisado, destacam-se iniciativas de disciplinamento que trataram sobre as várias dimensões da matéria migratória, como por exemplo, a Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio (2000), com preocupações voltadas à proteção dos deslocamentos forçados; a Declaração sobre Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Migrantes (2001) e o Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes no MERCOSUL (2004), com iniciativas específicas para contenção dos crimes relacionados ao tráfico de migrantes; o já mencionado Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL (2002) e o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile (2002), que criou uma verdadeira área de livre residência na América do Sul, com condições facilitadas para obtenção da residência legal para os cidadãos do bloco; e a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios (2004), com princípios gerais, conjuntamente adotados, que tratam da não criminalização da imigração irregular, do respeito à pessoa migrante e da não discriminação. Portanto, nota-se que o início dos anos 2000 representou um salto qualitativo e quantitativo das normativas mercosulinas afeitas à migração e à mobilidade no bloco.

Na segunda década de funcionamento do MERCOSUL, destacam-se, ainda, normativas voltadas à consolidação da estrutura institucional do arranjo sul-americano, a exemplo do Protocolo de Olivos sobre o Sistema de Solução de Controvérsias de 2002. Atualmente, o Sistema de Solução de Controvérsias do bloco é regulamentado pelo referido Protocolo, assinado em 18 de fevereiro de 2002 e vigente desde 1º de janeiro de 2004. Como aponta Moreira (2019, p. 78), em função de obstáculos constitucionais e da opção pela intergovernabilidade, o mecanismo de solução de controvérsias assumiu uma característica diferente do existente na UE, por exemplo.

A possibilidade de recurso ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL segundo o artigo 17 é o principal avanço do Protocolo de Olivos, de 2002, em relação ao sistema estabelecido anteriormente (JAEGER JÚNIOR; JORGE, 2017, p. 68). Uma das principais inovações do Protocolo em comento foi a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), órgão principal do sistema, em razão de sua competência para conhecer e resolver os recursos de revisão contra os laudos dos Tribunais Arbitrais Ad Hoc, bem como de emitir opinião consultiva, que pode ser solicitada por todos os Estados Partes em conjunto, os órgãos com capacidade decisória, os Tribunais Superiores e o Parlamento do MERCOSUL. O TPR foi colocado em funcionamento em 13 de agosto de 2004 e tem sua sede na cidade de Assunção. É formado por cinco árbitros, que permanecem no cargo, conforme o caso, durante

dois ou três anos. O Tribunal *ad hoc*, por sua vez, é formado a partir das listas de árbitros depositadas por cada Estado Parte na Secretaria do MERCOSUL.

Na sequência da evolução normativa e institucional do período analisado, em 2005, foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), com objetivo de promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, favorecer a coesão social das economias menores e das regiões menos desenvolvidas, a partir de projetos de financiamento de programas aprovados. Para Granato (2021, p. 17), apesar de o FOCEM ter sido guiado, majoritariamente, por questões conjunturais, ao invés de balizado por uma estratégia sustentável de longo prazo para reduzir disparidades reais, deve-se reconhecer o pioneirismo dessa iniciativa para o enfrentamento das assimetrias nacionais e do bloco como um todo, na medida em que propõe uma ação conjunta para os problemas da região.

Sob o aporte político, também foram observados avanços no bloco. Isso porque, em 2005, foi criado o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), que substituiu a Comissão Parlamentária Conjunta. Trata-se de um órgão unicameral e de representação cidadã que incorpora a perspectiva parlamentar ao processo de integração. O órgão é relevante porque representa os cidadãos e se manifesta através de atos específicos na condução do processo mercosulino. Como, por exemplo, através de pareceres, que são opiniões emitidas sobre normas enviadas pela CMC antes de sua aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes; projetos de normas, que são proposições normativas apresentadas para consideração do CMC; anteprojetos de normas, que são proposições que têm como objetivo a harmonização das legislações dos Estados Partes; declarações, que são manifestações sobre qualquer assunto de interesse público; recomendações, que representam indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do MERCOSUL; e relatórios, que indicam estudos sobre temas específicos, realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias (MERCOSUL, 2022).

Com o PARLASUL, tentou-se discutir algumas notas de supranacionalidade no bloco mercosulino, embora sem romper definitivamente com a estrutura intergovernamental. Não obstante as mudanças trazidas, relacionadas às 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, entende-se que ainda se observa a preponderância da intergovernabilidade no bloco, seja em virtude da composição dos órgãos, seja em virtude do método de tomada de decisões adotado, que confere ao órgão uma estrutura ainda eminentemente consultiva e recomendatória.

Cumpre mencionar, também, que durante a segunda metade dos anos 2000, o MERCOSUL avançou sobremaneira na dimensão social do projeto regional. Dentre as inovações do período, que revelam as preocupações sociais do bloco, destaca-se a criação do Instituto Social do MERCOSUL (ISM), em 2007, e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), em 2009. Com a Decisão n. 03/2007, que criou o ISM, com sede em Assunção, buscou-se dotar o MERCOSUL de uma instância técnica de investigação no campo das políticas sociais e de implementação de ações estratégicas, que passariam a desempenhar papel fundamental nas discussões para a criação da cidadania do MERCOSUL, em 2010. Outrossim, com a criação do IPPDH, mediante a Decisão CMC n. 14/2009, buscou-se avançar no Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, de 2005, através da elaboração e da implementação de políticas públicas na matéria (GRANATO, 2021, p. 20).

Concluindo a fase de guinada normativa no campo social do MERCOSUL, destaca-se a adoção do Plano de Ação para a estruturação progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, de 2010, bem como um esquema para a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL. O objetivo era consolidar um estatuto jurídico para o cidadão do MERCOSUL, reconhecendo direitos na esfera laboral, previdenciária, acadêmica e social, tendo como um dos principais eixos de atuação a implementação de uma política efetiva para a livre circulação de pessoas, como um direito da cidadania regional (MOURA, 2015).

Pelo exposto, nota-se que a segunda década de funcionamento do bloco desbordou de aspectos econômicos e trouxe contribuições jurídicas significativas para a consolidação da sua arquitetura institucional e para o relançamento da dimensão social e cidadã. Notadamente em matéria de circulação de pessoas, as normativas foram adotadas no sentido de reconhecer direitos de circulação e residência de maneira facilitada para os cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL, com uma abordagem progressista em matéria migratória, ao menos no plano discursivo e teórico, o que contribuiu para colocar o arranjo sul-americano em uma posição de destaque na governança migratória regional.

Feitas as considerações acerca das duas primeiras décadas de funcionamento do MERCOSUL, parte-se para a análise normativa da última década do bloco. Ao completar trinta anos de existência, em 2021, o arranjo sul-americano avançou para uma nova fase do regionalismo que revelou mudanças na orientação adotada anteriormente, ao apostar em temas voltados para a atração de investimentos, diálogo inter-regional e diversificação das matérias da integração, retomando o foco em uma abordagem econômica do processo.

Não obstante o aumento da importância da dimensão social e cidadã, que marcou a fase anterior, com foco nas regras regionais relativas à circulação de pessoas no espaço regional e com perspectivas de avanço na consolidação da cidadania regional, a partir de 2010, o bloco entrou em uma fase de acomodação, com retomada de normativas em matéria comercial, que constituem a sua essência. As normativas buscavam disciplinar as variadas áreas do mercado comum, como concorrência, regras de origem, investimentos, e qualificações técnicas e educacionais, o que caracteriza o MERCOSUL como um projeto de múltiplas dimensões.

Como afirmam Rocha e Medeiros (2021, p. 37), a partir da década de 2010, alguns autores começaram a criticar a explicação pós-liberal e argumentaram que ela era incapaz de dar conta das diversas características do regionalismo latino-americano. Por um lado, a maioria dos blocos existentes permaneceu em operação, embora alguns tenham entrado em estado de inércia. Por outro lado, a formalização da Aliança do Pacífico, e mais recentemente, a criação do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), em 2019, mostrou que o modelo de regionalismo aberto ainda era capaz de exercer influência significativa no continente.

Como explica Granato (2021, p. 21), a partir de 2011, e com uma nova guinada conservadora se consolidando na região, o bloco mercosulino, em específico, passou a experimentar mudanças gradativas em relação à década anterior. Entre 2011 e 2016, alguns avanços foram observados em matéria social, que corroboram uma tímida tentativa de dar continuidade aos esforços multidimensionais do MERCOSUL, conforme projetado na fase anterior. Já a partir de 2016, no contexto de uma estratégia agressiva de retomada da hegemonia do sistema, passou-se a verificar o retorno para o modelo do regionalismo aberto clássico de foma mais clara. Sob o aporte político, tais iniciativas evidenciam a resiliência do regionalismo neoliberal no continente americano, sobretudo diante da mudança de orientação no governo dos países sul-americanos. Ademais, a inspiração recente do bloco em modelos comercialistas, como a da Aliança do Pacífico, colocou em discussão a pertinência do arranjo mercosulino como um arranjo que pretende instituir o mercado comum, com posições que pretendem um retorno do bloco a uma simples área de livre comércio na região, questionando ainda a tarifa externa comum e a negociação conjunta com países terceiros.

Dentre as normativas que exemplificam as tentativas de retomada de uma posição minimalista da estrutura institucional do MERCOSUL, em prol de uma pretensa eficiência do bloco, destaca-se a Decisão CMC n. 19/2019, que estabelece um plano de ação de revisão da estrutura institucional, bem como a Decisão CMC n. 6 e 30, de 2017, através das quais foi suprimido o cargo de Alto Representante-Geral do MERCOSUL, e a Unidade de Apoio à

Participação Social, desprovida da estrutura orginalmente prevista para o cumprimento dos seus objetivos; bem como a suspensão da Venezuela do bloco, em 2016.

Em relação ao disciplinamento migratório e da mobilidade no espaço regional, durante o período analisado, é importante destacar que, comparativamente à década anterior, a fase mais recente do MERCOSUL não apresentou a mesma intensidade de produção normativa (BRUMAT; ACOSTA, 2019). As regras regionais voltaram-se à consolidação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, adotado em 2021, e às regras instrumentais relativas à mobilidade e gestão de fronteiras. Como exemplificam Vieira e Costa (2019, p. 180), é possível citar o Acordo sobre Documentos de Viagem e Retorno dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados (2015), o Acordo de Recife sobre Controle Integrado dos Fluxos Migratórios nas Fronteiras (2015) e a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL (2015), como as regras regionais mais relevantes do período.

Paralelamente, outras medidas também foram adotadas no período em questão, exemplificando uma pluralidade de temas disciplinados pelo bloco, desde os anos 2010 até o período mais recente. Dentre as normativas, citam-se: o Acordo da defesa da concorrência do MERCOSUL de 2010, para garantir cooperação na aplicação das leis nacionais em matéria de concorrência; o 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 um ambiente de negócios favorável à facilitação de investimentos, dentre outros instrumentos normativos, com elementos de um regionalismo social e produtivo. Destaca-se, também, o Acordo MERCOSUL sobre direito aplicável em matéria de contratos internacionais de consumo, de 2017, com tratamento favorecido ao consumidor; e iniciativas instrumentais para viabilizar a livre circulação, como a Placa Comum de Identificação de Veículos do Mercosul, aprovada pela Resolução GMC n. 33/2014, que se tornou obrigatória nos Estados para os veículos novos; até a adoção do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, em 2021, que realiza uma compilação das normas produzidas no bloco, ao longo dos anos, em matéria de condição jurídica do cidadão mercosulino, em especial, no âmbito da livre circulação de pessoas.

As normativas analisadas revelam, portanto, a existência de uma ordem jurídica mercosulina, que também é garantida graças a uma evolução institucional do bloco, que embora não tenha optado pelo modelo supranacional, como aquele adotado na UE, apresentou certos avanços na consolidação de um sistema regional de disciplinamento. Em termos de

institucionalidade, o bloco alcançou desenvolvimento significativo, apesar dos desafios ainda observados, com a criação de órgãos destinados a reger o processo mercosulino.

Como exemplo do nível institucional alcançado no MERCOSUL, graças aos tratados constitutivos e aos respectivos protocolos observados, menciona-se, por exemplo, o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do bloco ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para alcançar a constituição final do mercado comum, sendo integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes dos Estados Partes, manifestando-se mediante decisões. O CMC conta com órgãos como: a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, Reuniões de Ministros e Grupos de Alto Nível. Acerca dos aspectos institucionais, menciona-se, ainda, o Grupo Mercado Comum (GMC), o órgão executivo do bloco. É integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternados por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. O GMC manifesta-se por resoluções, obrigatórias para os Estados Partes (MERCOSUL, 2021).

Destaca-se, também, a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão encarregado de assistir o GMC, com incumbência de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-bloco e com terceiros países. A Comissão de Comércio, por sua vez, manifesta-se por diretrizes.

Os referidos órgãos, em conjunto com o já mencionado PARLASUL, com o TPR e com os fóruns específicos temáticos, contribuem para a condução do processo de integração mercosulino, com intensa participação dos Estados Partes, reforçando a dimensão intergovernamental prevalecente. No bloco mercosulino, tende-se a formar, portanto, uma espécia de "relação horizontal de coordenação de soberanias" (PAOLI, 2017, p. 32). A partir de tais instâncias, foram estabelecidas as fontes jurídicas do MERCOSUL, 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.

Como apontam Costa e Vieira (2022), a referida estrutura institucional contribuiu para a formação de uma ordem jurídica regional no contexto sul-americano, consubstanciado no Direito do MERCOSUL, tanto o originário, quanto o derivado. O direito originário do

MERCOSUL é formado pelo Tratado de Assunção, de 1991, e seus protocolos adicionais, como o Protocolo de Ouro Preto de 1994, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático de 1998, o Protocolo de Olivos sobre o Sistema de Solução de Controvérsias de 2002, e demais instrumentos mencionados que tratam da sua estrutura orgânica. O direito derivado do MERCOSUL, por seu turno, é aquele produzido pelos seus órgãos com capacidade decisória, e tais normas são reguladas por aquelas de direito originário do bloco.

Pelo exposto, verifica-se que o processo mercosulino enfrentou avanços e retrocessos em termos normativos e institucionais, representando um projeto que ainda está em curso rumo à efetiva consolidação do mercado comum. As suas fases, de acordo com a cronologia normativa apresentada, evidenciam períodos de maior ou menor ênfase em aspectos migratórios e econômicos, a depender dos interesses dos países que compõem o bloco, com períodos de maior ênfase em aspectos comerciais ou de maior ênfase em aspectos sociais. De toda forma, apesar de o MERCOSUL não ter alcançado o nível da integração europeia em termos de supranacionalidade normativa, uma vez que este não é um dos objetivos do bloco, constituindo-se um modelo diverso daquele europeu, é preciso reconhecer que, também o MERCOSUL, conseguiu formar uma ordem jurídica relevante no cenário internacional.

A referida estrutura institucional e jurídica, apesar dos desafios subsistentes, contribui para formar um sistema jurídico regional de disciplinamento da mobilidade humana na América do Sul. Graças às normativas produzidas pelo MERCOSUL em matéria de circulação, residência e cidadania mercosulina, é possível observar uma governança migratória regional que redefine o tratamento jurídico do estrangeiro, baseando-se em uma dualidade de tratamento, a exemplo do que ocorreu na UE, embora de maneira mais sutil. A evolução jurídica do MERCOSUL em matéria de disciplinamento das migrações e da mobilidade acompanhou a evolução geral do bloco, iniciando-se em uma perspectiva estritamente econômica até chegar a uma concepção mais ampla acerca de direitos de circulação e residência, nos termos que se passa a analisar na sequência.

6.2 O disciplinamento da livre circulação de pessoas e a gestão migratória no MERCOSUL

Após análise da evolução jurídica e institucional do bloco mercosulino, parte-se para uma discussão específica acerca da evolução normativa do MERCOSUL em matéria de livre circulação de pessoas e de gestão migratória. Utilizando como categorias de análise os direitos de circulação e residência tutelados no espaço integrado, a presente seção busca

apontar as normativas provenientes do direito da integração regional tendentes a consolidar a liberdade de circulação de pessoas na região, bem como as tentativas de harmonizar o tratamento das migrações no bloco, a partir da concessão de prerrogativas de mobilidade aos cidadãos regionais, não necessariamente extensíveis aos nacionais de países terceiros.

A evolução jurídica do MERCOSUL, no disciplinamento da circulação de pessoas, acompanhou o avanço institucional do bloco como um todo, a partir da paulatina sofisticação das instâncias regionais. As normativas analisadas apresentavam enfoque inicial predominantemente comercialista, que não abarcava expressamente a livre circulação como um direito autônomo dos nacionais dos países do bloco. Com a evolução do processo, as regras regionais passaram a abarcar uma dimensão mais ampla acerca da mobilidade humana, ao conceber a liberdade de circulação como uma prerrogativa da cidadania regional, bem como ao reconhecer a importância de tutelar os direitos dos imigrantes no espaço integrado.

Antes de adentrar propriamente na evolução normativa do bloco em matéria de mobilidade humana, cabe pontuar que a distinção terminológica entre livre circulação e imigração é sutil no MERCOSUL. Isso porque não se observa, ainda, uma plena livre circulação de pessoas, ao menos não nos moldes adotados na UE. Da mesma forma, não existe uma política comum de imigração. Como observado, a livre circulação envolve a adoção de medidas específicas, como um visto padrão para nacionais de países terceiros, a abolição de controles nas fronteiras internas, somada à colaboração judiciária em assuntos penais e policiais, o que ainda não se observa plenamente no contexto sul-americano. Ademais, a ideia de uma cidadania mercosulina, fundamentada na livre circulação de pessoas, ainda está em vias de consolidação no MERCOSUL. Inclusive, algumas normativas utilizam a terminologia migrante quando se referem aos direitos exercidos pelos nacionais dos Estados Partes no interior do bloco, a exemplo dos acordos de migração e residência, de 2002.

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 os nacionais de países terceiros. Apesar dos desafios que ainda permeiam a governança migratória na região, constatam-se esforços regionais no sentido de disciplinar a liberdade de circulação de pessoas no espaço integrado e de promover, paulatinamente, uma gestão migratória regional.

Como relembra Moreira (2019, p. 99), na primeira fase do MERCOSUL, o tema da livre circulação de pessoas não foi priorizado. Nesse período inicial, a mobilidade de pessoas restou entendida como parte da livre circulação de fatores de produção, ainda que seja

inegável que o surgimento do referido bloco incrementou a mobilidade dos habitantes provenientes de países do Cone Sul. Da mesma forma, nos anos iniciais, constata-se que o MERCOSUL não apresentou uma política migratória regional, restando o tema amplamente regulamentado no direito interno.

Nas décadas seguintes, porém, o arranjo sul-americano apresentou grandes avanços em matéria de migração e circulação de pessoas. A partir dos anos 2000, inaugura-se uma espécie de era de ouro no campo da livre circulação de pessoas e da imigração, seja do ponto de vista quantitativo, em razão do incremento das normativas regionais que tratam do tema; seja no aspecto qualitativo, com normativas avançadas que reconhecem o direito de migrar e a proteção dos direitos de residência no espaço regional, com o avanço de uma dimensão social.

Na fase mais recente, isto é, a partir de 2010 em diante, a agenda migratória do MERCOSUL tem se mostrado sujeita às transformações das políticas migratórias dos países que compõem o bloco, apresentando desafio para acomodar-se às mudanças de orientação nos governos da região. Os desafios recentes abarcam, primeiramente, a retomada do viés comercialista do bloco, que tende a negligenciar os avanços da dimensão social. Em segundo lugar, os desafios envolvem certa estagnação normativa regional, sobretudo se comparado ao intenso período de produção normativa dos anos anteriores. Terceiro, os desafios abarcam as sucessivas crises internas e externas que impactaram o disciplinamento da mobilidade humana no bloco, como o afluxo de venezuelanos e as restrições da pandemia de COVID-19.

Como sintetizam Brumat e Acosta (2019), essas fases do disciplinamento da circulação de pessoas no cenário mercosulino podem ser, didaticamente, estudadas em três grandes gerações de acordos regionais. A primeira geração consiste na adoção de políticas de mobilidade de pessoas no MERCOSUL, entre 1991 e 2001, caracterizada por regras regionais altamente técnicas, que abordavam a migração intrarregional apenas do ponto de vista econômico ou trabalhista. Durante a segunda geração de políticas e acordos regionais, no período de 2002 a 2015, o MERCOSUL buscou implementar sua própria política regional para a mobilidade humana, ligada às preocupações domésticas sobre a migração irregular; à adoção de mecanismos para promover a regularização migratória; ao estabelecimento de um direito de residência no espaço integrado; e às discussões para fomentar a cidadania regional. Finalmente, identificou-se o possível surgimento de uma terceira geração de acordos, a partir de 2015 em diante, em que os governos do MERCOSUL experimentaram uma virada conservadora, evidenciada em medidas domésticas mais restritivas, com visões e percepções de migração semelhantes às da Europa, e com aspectos técnicos voltados à gestão migratória, com perspectivas recentes de novas orientações em razão da heterogeneidade dos governos.

Feitas essas considerações, parte-se para a análise normativa de cada uma das fases apresentadas, a fim de destacar as normas mercosulinas relevantes para a circulação de pessoas e para a imigração, no intuito de demonstrar como o regionalismo sul-americano contribuiu na redefinição da condição jurídica dos estrangeiros, a partir da concessão de prerrogativas de circulação e residência no espaço integrado.

Para Aguirre, Mera e Nejamkis (2010, p. 66), a evolução no disciplinamento da mobilidade humana no bloco engloba, classicamente, as seguintes subetapas: período de formação; período de transição; período de institucionalização; e período de guinada na regulação migratória. Nesta tese, acrescenta-se, ainda, o período da cidadania regional e a fase mais recente de acomodação das normativas adotadas, marcada por crises endógenas e exógenas enfrentadas no bloco. Tais períodos, apesar de não representarem categorias estanques, são relevantes para explicar o processo de integração sob a ótica da migração e da mobilidade, destacando as contribuições e desafios de cada etapa para a integração regional.

No período de formação do bloco, o Tratado de Assunção, de 1991, instituiu como objetivo a constituição do mercado comum, com a liberdade de circulação dos fatores de produção, mas sem referência expressa à circulação de pessoas. Sobre o tema, Modolo (2010, p. 42) esclarece que a normatização do mercado comum, em relação à circulação de pessoas, restou entreaberta no instrumento normativo constitutivo do bloco, já que esta liberdade era abarcada apenas com uma interpretação extensiva do Tratado em comento.

O foco do MERCOSUL estava em formular políticas econômicas e estratégicas para promover a liberdade de circulação de mercadorias, por meio da eliminação de restrições tarifárias, através da tentativa de adoção de uma política exterior comum, com preocupações típicas do regionalismo aberto. O disciplinamento dos deslocamentos humanos, portanto, somente interessava quando tais deslocamentos eram motivados por finalidades comerciais ou laborais, que pudessem, direta ou indiretamente, consolidar o mercado comum.

Ainda na primeira geração de acordos, no período de transição do bloco, entre 1991 e 1994, a mobilidade territorial humana passou a ser disciplinada por resoluções e decisões específicas, com vistas ao desenvolvimento da região a partir da eliminação dos entraves alfandegários. 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.

As primeiras medidas adotadas no MERCOSUL, a respeito da temática migratória, se deram através da criação de subgrupos de trabalho específicos, como o grupo de trabalho para

assuntos aduaneiros e o subgrupo para assuntos trabalhistas. As medidas adotadas em matéria migratória e de circulação de pessoas estavam atreladas às questões relacionadas aos direitos trabalhistas, direitos previdenciários, controle fronteiriço, e harmonização dos documentos para os deslocamentos regionais. Em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, tais grupos deixaram de existir, tendo sido criada uma Comissão sobre migrações trabalhistas. Porém, ainda existem grupos de trabalho nessa linha, como o subgrupo de trabalho sobre integração fronteiriça (VIEIRA; COSTA, 2021, p. 179).

A fim de ilustrar algumas normativas adotadas no período, menciona-se a Decisão CMC n. 12/91, que reconheceu a necessidade de harmonizar as medidas aduaneiras e migratórias para garantir a maior fluidez no trânsito entre os Estados do bloco, com criação em portos e aeroportos de canais diferenciados para a atenção exclusiva de passageiros nativos, naturalizados e residentes permanentes 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. Cita-se, também, a Resolução GMC n. 112/94, que instituiu características comuns aos documentos de identificação para circulação entre os Estados, bem como 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.

A normativa mais importante do período, porém, está prevista na 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 uma gestão integrada nas zonas de fronteiras internas. Observa-se, portanto, que a primeira fase da integração mercosulina, em matéria de circulação de pessoas, buscou garantir a mobilidade como uma forma de incrementar o intercâmbio comercial, com preocupações migratórias incidentais, apostando na estratégia normativa da harmonização de documentos e de procedimentos administrativos para facilitar os deslocamentos intrarregionais.

Seguindo-se a evolução jurídica em matéria de livre circulação de pessoas e de imigração, ainda durante a primeira geração de acordos, adentra-se no período compreendido entre 1994 e 2000. O referido período marca a fase de institucionalização do bloco, graças às normativas voltadas aos documentos de identificação válidos para a circulação de pessoas no espaço regional e, principalmente, ao início de preocupações efetivas com a migração laboral.

Dentre as tentativas de normatização do período em matéria migratória, destaca-se a Resolução GMC n. 58/96, que estabelecia o modelo único de cartão de entrada e saída nos

países. Menciona-se, também, a Decisão CMC n. 18/99, que tratava do trânsito fronteiriço entre países do MERCOSUL, buscando agilizar o trânsito de nacionais e residentes em áreas fronteiriças mediante uma credencial de trânsito, com um processo ágil e diferenciado, em relação ao demais estrangeiros, o que viria a ser um aspecto importante do Estatuto da Cidadania Mercosulina, a partir de 2010. Por outro lado, a Decisão do CMC n. 48/00 estabelecia o acordo sobre isenção de vistos entre os Estados Partes, com favorecimento de circulação para categorias laborais especializadas.

Paralelamente, foram adotadas algumas iniciativas conexas à liberdade de circulação de pessoas em sentido amplo, isto é, que não abordam apenas a mera autorização para atravessar fronteiras, mas, também, fornecem condições para as pessoas se estabelecerem nos demais países do bloco. Como exemplo, citam-se iniciativas voltadas ao reconhecimento e revalidação de títulos e qualificações técnicas e profissionais. Vejam-se, como exemplos: o 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; o Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento e Estudos de Nível Médio Técnico, nos termos da Decisão CMC n. 07/95; a Decisão CMC n. 08/96, relativa ao Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados Partes; 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.

Em matéria de circulação de pessoas, como sintetiza Brumat (2020), na segunda metade da década de 1990, as tentativas do MERCOSUL de regular a mobilidade na região concentraram-se principalmente na migração laboral, que culminou com as duas principais iniciativas regionais do período, quais sejam: o Acordo Multilateral de Seguridade Social e a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL. No final da década de 1990, criou-se um mecanismo de transferência de pensões regulamentado no Acordo Multilateral de Seguridade Social. De acordo com esta política, os cidadãos dos Estados Partes que tenham trabalhado em outro Estado Parte podem ter a sua contribuição transferida para o seu país de residência regional quando estiverem em idade de aposentadoria. Durante a primeira década de sua existência, o MERCOSUL também adotou a Declaração Sociolaboral, em 1998, e atualizada em 2015, que garante direitos iguais aos trabalhadores migrantes e suas famílias, a não discriminação e a igualdade de tratamento.

Em relação à normativa que busca aprofundar a livre circulação de pessoas, o citado Acordo Multilateral sobre Seguridade Social foi um dos primeiros instrumentos jurídicos do bloco nessa direção. Buscou efetivar direitos referentes à seguridade social para trabalhadores migrantes nacionais dos Estados Partes, em condição de igualdade com os cidadãos locais, considerando a soma do tempo de serviço que a pessoa desempenhou em mais de um Estado Parte, para fins de concessão dos benefícios (VIEIRA; COSTA, 2019, p. 180). Em síntese, o Acordo busca harmonizar os direitos previdenciários dos nacionais dos Estados Partes.

Já em relação à Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, a iniciativa buscava a harmonização de princípios e direitos para os trabalhadores residentes nos Estados Partes. A declaração de 1998, posteriormente atualizada em 2015, buscava garantir os direitos individuais, através de um tratamento igualitário aos imigrantes, em prol da livre circulação desses trabalhadores, buscando combater o trabalho escravo, forçado, degradante, infantil e qualquer outro que fira princípios fundamentais da pessoa humana. No direito coletivo, busca regulamentar a liberdade sindical, liberdade associativa, o direito à greve, e o incentivo a conciliações em negociações coletivas. Além disso, busca criar procedimentos que melhorem a qualificação e desenvolvimento profissional e a integração do mercado de trabalho dos países membros, evitando riscos de acidentes e doenças de natureza laboral, incentivando também a seguridade social dos empregados (LIMA, 2022, p. 10).

O período em questão contribuiu para o disciplinamento da mobilidade humana principalmente por instrumentalizar a livre circulação de trabalhadores e ao regulamentar direitos conexos aos direitos de mobilidade. Os acordos constituem um elemento de regularização, harmonização e convergência entre as legislações dos Estados Partes do bloco, contribuindo para que os trabalhadores e seus familiares pudessem ter seus direitos relativos à seguridade social garantidos quando mudassem de país para cumprir funções laborais, bem como igualdade de direitos na forma da lei em relação às condições de trabalho.

Seguindo a evolução normativa do MERCOSUL em máteria de livre circulação de pessoas e de imigração, parte-se para a análise da segunda geração de acordos do bloco, que iniciou a partir dos anos 2000 até 2010, considerado o período de maior produção de regras regionais destinadas à proteção jurídica do imigrante. Esse período se mostra de especial relevância para a tese porque é a partir dele que podem ser observadas as principais normativas mercosulinas sobre a mobilidade humana, através da consagração de prerrogativas de circulação e residência no espaço integrado, o que marca um tratamento prioritário dos estrangeiros regionais em comparação aos nacionais de países terceiros.

O período em comento apresentou conquistas ainda mais significativas para os direitos humanos das pessoas migrantes, uma vez que, a partir dos anos 2000, houve uma transição de poder nas lideranças dos Estados Partes, as quais tinham uma agenda mais preocupada com o desenvolvimento social da região, bem como com maior alinhamento político entre si (COSTA; VIEIRA, 2022, p. 35). O MERCOSUL avançou em temas que antes estavam marginalizados ou muito voltados para um viés comercial, como era o caso da temática migratória. Em face do alinhamento político entre os Estados Partes, o projeto de integração pôde avançar rumo à adoção de uma política integrada em relação ao movimento de pessoas na América do Sul (BRUMAT; ACOSTA, 2019, p. 59).

A reintrodução da livre circulação de pessoas na agenda regional foi resultado de diversos fatores que convergiram na virada do século. Em primeiro lugar, a profunda crise econômica e política entre 1998 e 2003 minou o modelo neoliberal de integração, abrindo caminho para o surgimento de novos modos de governança. Além disso, a orientação política dos novos governos deu maior importância aos direitos sociais, de modo que as ideias orientadas à promoção dos direitos dos migrantes foram apresentadas nos níveis nacional e regional, facilitando a adoção dessas ideias pelo resto da região por meio de redes de políticas. Ao mesmo tempo, incrementaram-se os fluxos de sul-americanos que emigraram para outros países da região, sendo que muitos permaneceram indocumentados em seus destinos (ACOSTA, 2018), gerando propostas normativas para regularização migratória.

Como resultado desse processo, as transformações políticas e jurídicas do século XXI tiveram impacto significativo para a integração do MERCOSUL, principalmente no que diz respeito à ampliação do bloco para além dos temas econômicos, em uma modalidade de regionalismo multidimensional (GRANATO, 2021, p. 15). Em síntese, a fase em comento abarcou a reestruturação produtiva e a priorização da agenda social e migratória.

O período foi marcado pelo início do processo de regulação de políticas públicas no âmbito do MERCOSUL (MOREIRA, 2019, p. 106). No contexto de alteração do cenário político da região e de aprofundamento da dimensão social, verifica-se uma intensificação do debate sobre a gestão migratória. Para tanto, foi preciso superar o paradigma do regionalismo aberto, notoriamente presente na primeira década de existência do MERCOSUL, e enveredar pelo maior incentivo da dimensão social. Nesse cenário, surgiram normativas em defesa de uma livre mobilidade de pessoas, bem como o próprio reconhecimento de que dita liberdade seria fundamental para uma maior integração.

Do ponto de vista jurídico, o blocou passou a se destacar no disciplinamento da mobilidade humana, principalmente ao conferir um tratamento favorecido em máteria de

circulação e residência no espaço regional. Sobre o tema, Margheritis e Pedroza (2022) relembram que o diferencial está na forma como a região abordou o desafio de equilibrar o tratamento prioritário da livre circulação e a necessidade de harmonização do tratamento extrarregional das migrações. Durante o período, foram realizados programas de regularização migratória, bem como foram celebrados acordos multilaterais e bilaterais que tendiam a facilitar a residência legal, como o Acordo de Pátria Grande pelo qual a Argentina, principal receptora de migração intrarregional desde a década de 1990, regularizou os imigrantes do MERCOSUL; e o Acordo de Residência de Nacionais de Estados Partes do MERCOSUL, considerado um ponto de virada na harmonização das políticas migratórias na América do Sul, inicialmente concebido para acabar com o problema da migração irregular.

A produção normativa regional passou a reconhecer os direitos dos migrantes no espaço integrado, dentre os quais, o direito de circular, residir e exercer direitos civis, sociais, econômicos e culturais. Dentre as normativas do período, que exemplificam a evolução do bloco na temática ora abordada, destaca-se a Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio, firmada em 2000, que afirma o direito de solicitar refúgio na região, de forma que todos os Estados Partes devem respeitar tal direito, em conformidade com o disposto na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no Protocolo Adicional de 1967 e na Declaração de Cartagena de 1984 (COSTA; VIEIRA, 2022).

Destacam-se, ainda, iniciativas que tendem a posicionar o sujeito migrante no centro do processo integracionista, devendo ter seus direitos de mobilidade resguardados. A título de ilustração, citam-se as seguintes normativas: a Declaração de Assunção sobre tráfico ilícito de pessoas e de migrantes de 2001; a criação do Fórum Especializado Migratório no MERCOSUL, em 2003; o Acordo para a criação do visto MERCOSUL, a partir da Decisão CMC n. 16/03; a Declaração de Santiago de 2004 sobre os princípios migratórios; 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 2001, os Estados Partes e Associados reconheceram a necessidade de adotar medidas para prevenir, detectar e penalizar essa conduta criminosa. A Declaração culminou com o Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes, firmado em dezembro de 2004, buscando estabelecer procedimentos comuns para atuar por meio da participação coordenada das forças de segurança e policiais, e demais instâncias de controle, com cooperação entre os organismos de gestão fronteiriça.

No que tange à livre circulação de pessoas propriamente dita, 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, estabelecendo que 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 elencados na normativa. Ademais, destaca-se a Decisão CMC n. 16/03, que visou ao Acordo para criação do visto MERCOSUL, cujo objetivo era disciplinar a livre circulação de pessoas, estabelecendo regras comuns. Apesar de certo avanço no reconhecimento de direitos individuais, ainda estava restrito ao desempenho de atividades econômicas e laborais.

Cumpre mencionar, ainda, o Fórum Especializado Migratório, em 2003, funcionando como um fórum de diálogo regional para debates e estudos em matéria migratória. No âmbito do FEM, os Estados se comprometem a discutir soluções conjuntas para a temática em questão, sendo uma delas a harmonização das legislações nacionais (NICOLAO, 2015). Destaca-se, também, 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.

Durante a segunda geração de acordos do MERCOSUL, adotou-se a principal normativa referente à proteção jurídica do estrangeiro regional, qual seja, os Acordos de Residência, de 2002. Enquanto a UE desenvolveu um sistema que abrange tanto a circulação interna de pessoas, quanto às regras de entrada de migrantes extrabloco; no MERCOSUL, a política de proteção do estrangeiro se desenvolveu sobretudo no nível nacional, havendo discussões entre os membros sobre os princípios comuns, relativos à residência (MARIANO; FERREIRA; SALGADO, 2021, p. 77). O direito de residir no espaço mercosulino, por sua vez, mostra-se particularmente relevante no contexto sul-americano, porque representa aspecto fundamental do processo migratório, na medida em que serve como base para o estrangeiro exercer os demais direitos sociais, econômicos e eventualmente políticos.

Em consequência, o bloco passou a contribuir para a redefinição da condição jurídica do estrangeiro, pressionando para concessão de tratamento mais favorecido aos nacionais dos Estados Partes, além de fomentar o debate sobre a imigração em um diálogo regional. Em matéria de proteção jurídica do estrangeiro, aponta-se uma evolução normativa que culminou com o reconhecimento de amplos direitos de residência no espaço integrado, principalmente com o Acordo de Residência, que formou um arcabouço jurídico de tutela dos cidadãos do bloco, com base no reconhecimento do direito de residência aos nacionais dos Estados Partes.

O acervo da residência, por sua vez, é composto pelo Acordo sobre Residência para os nacionais dos Estados Partes, composto pelos Estados fundadores, e pelo acordo de residência dos Estados Associados ao bloco, como Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, o que demonstra o anseio de expandir a influência na região como um todo (MOURA, 2015).

Assinado em 2002, por ocasião da XXIII Reunião do Conselho Mercado Comum, e implementado em 2009, o Acordo prevê que qualquer nacional de um Estado Parte ou Associado pode residir e trabalhar, bem como ter acesso a outros direitos, por um período de dois anos em um Estado anfitrião, mediante o instituto da residência temporária. Após dois anos, a residência temporária pode ser transformada em permanente, mediante prova de meios de subsistência, nos termos do art. 5º do referido acordo. Os demais países da América do Sul também ratificaram a normativa, com exceção da Venezuela, Suriname e Guiana.

O acordo do bloco avançou na matéria da condição jurídica do estrangeiro na região porque pressionou legislações internas e políticas migratória nacionais a garantirem aos nacionais dos países mercosulinos um direito de residir em outro Estado Parte. Ademais, o acordo reconhece direitos decorrentes da residência, como a igualdade de tratamento das condições de trabalho, os direitos econômicos e sociais e de reunião familiar, a igualdade de direitos civis, o direito de transferência de recursos, e o direito de acesso à educação aos filhos dos imigrantes, independente da situação migratória dos pais. Os Acordos de Residência concedem o direito de estabelecimento a partir de uma autorização de residência temporária com base na nacionalidade do solicitante, não precisando comprovar vínculos prévios de trabalho ou estudo (VIEIRA; COSTA, 2021, p. 118).

Em outras palavras, o Acordo de Residência inova a matéria migratória, pois consolida o direito à livre residência, com intuito de assegurar aos nacionais do bloco e aos seus familiares o direito de residir no MERCOSUL, a partir da observância de procedimento simplificado. A normativa se pauta na necessidade de constituir uma política de livre circulação de pessoas na região, de combater o tráfico de pessoas e de promover a regularização migratória. O acordo reconhece que os cidadãos dos Estados Partes e Associados possuem prerrogativas diferenciadas em comparação com os indivíduos provenientes de países terceiros, razão pela qual o regime do MERCOSUL pode servir de inspiração para outros outros modelos regionais.

Em contraste com o sistema europeu, por exemplo, em que é necessária a comprovação de recursos ou empregos para residir por mais de três meses, este requisito não se aplica para residência temporária no âmbito mercosulino. Além disso, a perspectiva de não criminalização dos fluxos irregulares e os debates do direito de migrar como um direito humano podem contribuir para a tutela dos direitos dos estrangeiros, não obstante os desafios.

Como destaca Brumat (2020), o MERCOSUL aprovou uma série de acordos no sentido de expandir os direitos dos imigrantes e de liberalizar o seu deslocamento dentro da região. Esses acordos foram progressivamente regionalizados para o restante da América do Sul,

principalmente a partir do referido Acordo de Residência, que foi inicialmente assinado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, posteriormente acrescidos de Peru e Equador, que ingressaram em 2011, e pela Colômbia, em 2012. A grande vantagem do acordo é estabelecer um procedimento simplificado para obtenção do direito de residência para todos os nacionais dos Estados Partes. O Acordo de Residência mudou a agenda migratória do bloco, ao reintroduzir a livre circulação de pessoas como um dos objetivos principais da integração regional e ao estender esse escopo para todas as pessoas, e não somente para os trabalhadores economicamente ativos (LIMA, 2022).

Através da ratificação dos Acordos de Residência, todos os Estados expressamente declararam a pretensão de implementar uma política de livre circulação de pessoas; de regularizar a situação migratória de seus cidadãos localizados em outros Estados Partes; bem como de combater o tráfico de pessoas. Aqueles que já se encontram em outro Estado Parte, não necessitam retornar ao seu país de origem para formular o pedido de residência e regularizar sua situação, independentemente da forma como ingressaram naquele território e sem a imposição de multas. Uma das características mais importantes dos Acordos de Residência é a concessão deste direito com base na nacionalidade do solicitante, e não através de requisitos relacionados à atividade laboral ou empregatícia (VIEIRA; COSTA, 2019).

A relevância do Acordo de Residência, portanto, repousa em uma série de dimensões. A primeira delas, diz respeito ao fato de que a normativa em questão transformou não apenas as políticas regionais de migração e mobilidade, mas também as legislações migratórias domésticas, ao atenuar as categorias de imigrantes definidas nas legislações internas em relação aos nacionais dos países do bloco sul-americano, cujas facilitações de circulação e residência estavam geralmente associadas às pessoas economicamente ativas. Em consequência, estabeleceu-se o critério da nacionalidade para a concessão das prerrogativas de mobilidade no bloco, eliminando outros requisitos relacionados às condições socio-laborais dos migrantes. Em segundo lugar, o Acordo buscou eliminar a condição de irregularidade dos cidadãos sul-americanos estabelecidos nos demais países da região. Para alcançar esse objetivo, buscou-se eliminar sanções e penalidades pecuniárias em casos de regularização migratória, nos termos do art. 3º do Acordo de Residência. Os documentos necessários para concessão do direito de residência regional foram simplificados e harmonizados, além de atribuir direitos relacionados à igualdade de tratamento, reunião familiar e o direito de transferir remessas, nos termos dos arts. 8º e 9º do referido Acordo.

No que tange aos Acordos sobre residência, emanados da Decisão CMC n. 28/02, incorporada no ordenamento brasileiro 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, 2018, p. 17). Isso porque a normativa proclama um conjunto de benefícios para os cidadãos dos países signatários no que diz respeito às políticas migratórias a nível regional, formando um verdadeiro espaço de livre residência (MOURA, 2015), que desborda dos países originários do MERCOSUL, abarcando também os países associados.

Apesar de a normativa representar um marco no direito da integração regional, em razão de ter reconhecido um tratamento jurídico prioritário para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL em matéria de circulação e residência, permanecem alguns desafios inconclusos relacionados à construção de um efetivo espaço de integração no bloco. Em termos de circulação de pessoas, o acordo em questão conferiu preferência ao critério da nacionalidade para concessão dos direitos de circulação e residência, gerando processos de exclusões em relação aos nacionais de países terceiros, cujos direitos de mobilidade são fundamentalmente disciplinados no âmbito de cada lei nacional migratória, resultando em certo déficit regional de regulamentação, salvo quando o estrangeiro extrarregional em causa seja membro da família de um nacional do Estado Parte do MERCOSUL, quando os direitos de mobilidade são facilitados em obediência ao princípio maior da reunião familiar.

Ademais, não se fala, ainda, em uma plena livre circulação de pessoas nos moldes europeus, já que o Acordo constitui uma área de livre residência, e não propriamente um espaço de livre circulação. Nesse sentido, afirma Salzmann (2012, p. 165) que o acordo inseriu a livre circulação de pessoas apenas em um contexto bilateral, isto é, que envolve o país de nacionalidade e o país de acolhimento, facilitando o trânsito de pessoas nas fronteiras intrarregionais, conforme os direitos reconhecidos no art. 8º do Acordo em análise.

Além dos acordos de migração e residência, outra iniciativa regional relevante do período em questão se relaciona à adoção da Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, de 2004. A referida Declaração se destaca por ser uma iniciativa que abarca, também, o tratamento dos estrangeiros extrarregionais, propondo uma abordagem integral a respeito da imigração. Representou uma tentativa de abordar a temática migratória segundo uma base de diálogo multilateral e principiológico, no intuito de avançar na conformação de uma política migratória para o bloco. Embora não seja fonte de direito do MERCOSUL, deve inspirar as políticas migratórias dos Estados Partes e Associados. (LUNARDI, 2015).

O documento representa uma declaração conjunta que fixa uma posição comum e de concertação política sobre as migrações, objetivando dar um sinal de integração, de respeito aos direitos fundamentais dos imigrantes e de reconhecimento positivo de sua contribuição ao desenvolvimento econômico, social e cultural dos países. A declaração se pauta 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.

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. Mais uma vez, os países mercosulinos fixaram uma posição antagônica em relação à UE, tomada como um aspecto negativo neste ponto, uma vez que se passou a não mais admitir a irregularidade migratória como uma ameaça ao bloco, punível sob aspecto penal, mas como um fenômeno sujeito à política de integração e de regularização migratória (BRUMAT; ACOSTA, 2019).

Concluindo a segunda fase de normativas relacionadas à circulação de pessoas na região, destaca-se uma normativa fundamental que impacta diretamente o cotidiano dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, qual seja, 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. É por via desta decisão, por exemplo, que um brasileiro pode se deslocar para outro Estado do bloco portando seu documento de identidade, dispensando-se o passaporte. O objetivo é harmonizar os documentos válidos para os deslocamentos nas fronteiras regionais.

Após a fase de guinada normativa em matéria de disciplinamento da mobilidade humana no MERCOSUL, parte-se para a análise da fase da cidadania regional. A referida fase, na esteira dos acordos de segunda geração do bloco, é iniciada em 2010, com o lançamento do Plano de Ação para Conformação da Cidadania MERCOSUL, através da Decisão CMC n. 64/2010, com iniciativas regionais, nos anos posteriores, voltadas a reconhecer um direito de circulação e residência com base no reconhecimento da cidadania regional. A partir de então, o processo mercosulino passa a adotar uma condição jurídica privilegiada para os cidadãos do MERCOSUL, que gozam de facilidades de circulação, residência, estudo, trabalho e previdência, sem que tais prerrogativas sejam necessariamente extensíveis a nacionais de países terceiros.

Em dezembro de 2010, na cidade de Foz do Iguaçu, na XL Reunião do CMC, foi assinada a Decisão nº 64/10, que criou um plano de ação, cujo principal objetivo era a instrumentalização, até 2021, do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. O referido Estatuto apresenta como principais objetivos: a) implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; b) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; e, por fim, c) igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação (MOREIRA, 2019, p. 114).

Para Culpi (2017, p. 108), o plano representa uma estratégia regional de desenvolvimento para uma perspectiva mais abrangente da questão do cidadão, abarcando aspectos culturais, educativos, comerciais, sociais, econômicos e jurídicos, 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 e política no espaço regional. Por essa razão, depois dos Acordos de Residência, o referido plano se torna o principal instrumento normativo do bloco para a consolidação da livre circulação de pessoas na região.

O Plano visa a adoção de um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, nomeado Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, prevendo um conjunto de direitos fundamentais, sem deixar de estabelecer o conceito de cidadão do MERCOSUL. Ao mesmo tempo, o Plano traça objetivos e medidas, a fim de concretizar os diversos direitos dos cidadãos do MERCOSUL, que deverão estar previstos no Estatuto (COSTA; VIEIRA, 2022, p. 40), a partir de onze áreas temáticas: 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.

Em matéria de circulação de pessoas, que interessa mais diretamente à pesquisa, os cidadãos do MERCOSUL possuem o direito de admissão, ingresso, trânsito e estabelecimento no território dos Estados Partes. Já em matéria de fronteiras, os cidadãos do MERCOSUL que trabalham nas chamadas Áreas de Controle Integrado de Fronteiras, contam com o direito à exceção de determinadas restrições e impostos com relação ao uso de seus veículos de trabalho. No que tange à identificação, os cidadãos do MERCOSUL têm o direito de circular pelo território dos Estados Partes, portando seu documento de identificação pessoal nacional, dispensado o documento de viagem e o passaporte.

Também possuem o direito de ter reconhecido o seu documento de retorno nacional, em caso de furto, perda ou extravio de seu documento original. Por conseguinte, a liberdade de circulação ganha especial relevo na conformação do Estatuto da Cidadania, uma vez que 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 necessidade da vigência de garantias de direitos e liberdades civis e sociais, assegurados a todos os cidadãos.

Como afirma Moura (2018, p. 147), neste Plano de Ação, os Estados recordam a necessidade de o MERCOSUL implementar uma estratégia regional de desenvolvimento progressivo e de abordagem multidimensional em matéria de política, economia, comércio, educação, cultura, cooperação judiciária e de segurança. Afirma-se, ainda, a necessidade do aprofundamento da dimensão social e cidadã do processo de integração. Com tal finalidade, os instrumentos já adotados no âmbito desta organização visam garantir a todos os cidadãos dos Estados Partes e aos seus familiares o gozo dos mesmos direitos e das liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, sem discriminação com base na nacionalidade.

Muito embora ainda se demandem ações para a sua concretização que devem passar pela emanação de disposições claras e precisas, bem como pela incorporação das normativas propostas, ante a intergovenabilidade prevalecente, é mister reconhecer que o Plano representou um avanço regional no disciplinamento da livre circulação de pessoas e da imigração. O reconhecimento de uma cidadania do MERCOSUL implica um resultado positivo e inédito para os direitos e as obrigações concernentes aos nacionais dos Estados Partes, que identificam o direito de livre circulação como um direito do cidadão mercosulino.

Seguindo a evolução do bloco pós Plano da Cidadania, Granato (2021, p. 22) afirma que, entre 2011 e 2016, verificam-se alguns avanços institucionais e jurídicos em matéria social e migratória, que corroboram a tentativa de dar continuidade aos esforços de adensamento de um MERCOSUL multidimensional, de caráter mais amplo, conforme idealizado na etapa anterior. Nesse sentido, em 2012, foi realizada a Cúpula de Mendoza, oportunidade em que se aprovou o Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Recife, cujo objetivo foi promover a facilitação da circulação de pessoas no bloco, bem como agilizar o tempo na fronteira através do estabelecimento de novas modalidades de controle migratório simultâneo e do reconhecimento recíproco das capacidades dos Estados.

Em 2014, o CMC editou algumas decisões que tratam de temas inerentes à governança das migrações no espaço mercosulino. A primeira delas foi a Decisão n. 18/14, que aprovou o Acordo de Complementação ao Acordo de Recife em Matéria Migratória. Com efeito, o Acordo tem por objeto regular o controle integrado migratório, através do controle integrado simultâneo e do controle integrado por reconhecimento recíproco de competências. A segunda foi a Decisão n. 25/14, que aprovou o Acordo para a Criação da Rede de Especialistas em Segurança Documental Migratória do MERCOSUL e Estados Associados, que tem como

competência analisar a documentação e a cooperação entre os funcionários que integram a referida rede, a fim de prevenir e evitar a fraude documental.

Em 2015, a partir da Decisão n. 53/15, foi aprovado o Acordo sobre Registro Migratório Eletrônico, que prevê a implantação do registro eletrônico dos dados das pessoas que se submetem ao controle migratório (MOREIRA, 2019). Desde 2015, os países do MERCOSUL implementam um sistema de registro 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 é adotar um sistema 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. Outra medida digna de nota é a adoção de uma versão atualizada da Declaração Sociolaboral, em 2015, que aprofunda as disposições acerca de ações coordenadas entre os Estados Partes para o trabalhador migrante.

A partir da terceira geração de acordos, de 2015 em diante, observou-se uma fase de mudança de orientação no bloco, com uma retomada da integração comercial e a preferência pelos aspectos comerciais (BRUMAT; ACOSTA, 2019). A referida fase impactou os apectos normativos de circulação de pessoas e da gestão migratória no bloco, através de uma certa estagnação nos acordos regionais tendentes a consolidar a cidadania regional e a harmonizar o tratamento das migrações extrarregionais. A explicação se deve à retomada de abordagens neoliberais, com tentativas de reduzir a função do MERCOSUL a aspectos de livre comércio, sem compromissos efetivos na consolidação do mercado comum.

Como explica Granato (2021), a partir de 2016, resulta possível verificar que o retorno para o modelo do regionalismo aberto clássico adquiriu contornos mais claros. Por um lado, a maioria dos blocos existentes permaneceu em operação, embora alguns tenham entrado em estado de inércia. Por outro lado, a formalização da Aliança do Pacífico mostrou que o modelo de regionalismo aberto ainda era capaz de exercer influência significativa no continente. Por mais anômala que possa parecer, a criação de iniciativas como o PROSUL, mostra que ainda é resiliente o regionalismo neoliberal no continente americano (ROCHA; MEDEIROS, 2021), influenciando políticas e práticas migratórias e de mobilidade.

A terceira e última fase analisada inicia neste contexto, e é marcada por contradições normativas, iniciada em 2015, que congregam iniciativas de abertura e fechamento em matéria de gestão migratória. Durante o período, observaram-se retóricas e políticas claramente restritivas, que contrastam fortemente com os marcos legais implementados nos anos anteriores, ou mesmo com a tardia adoção de leis consagradas no Brasil, Equador e Peru, que são consideradas como pertencentes a uma abordagem baseada em direitos.

Essa mudança de orientação foi desencadeada não apenas por uma alteração de governos em vários países sul-americanos, como Argentina, Chile e Brasil, mas também pelo êxodo venezuelano, que se aprofundou a partir de 2015. Como observado anteriormente, o deslocamento em massa de venezuelanos gerou políticas muito diferentes nos países sul-americanos, que desenvolveram medidas *ad hoc* para lidar com o tema (VISCONTI, 2022).

Nesta fase, tendo em vista uma pressão pela redução da atuação do bloco na área migratória e de mobilidade, as normativas referentes ao disciplinamento da imigração e as tentativas de implementação da livre circulação de pessoas restaram, relativamente, estagnadas, principalmente em comparação à etapa anterior. As normativas voltaram a enfatizar uma dimensão econômica do processo de integração regional e a focar em medidas de enxugamento da arquitetura institucional do bloco.

Como exemplo das normativas adotadas no período, cita-se a Decisão CMC n. 19/2019, que é clara ao estabelecer um plano de ação de revisão da estrutura institucional do bloco, com vistas a avaliar a sua adequação à etapa atual do processo de integração e a torná-lo mais enxuto e eficiente (GRANATO, 2021, p. 25). Menciona-se, ainda, iniciativas como 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 mais focado em aspectos comerciais.

Nos últimos anos, em matéria de circulação de pessoas, o MERCOSUL tem enfrentado desafios normativos consideráveis. Não obstante as tentativas de atualização migratória interna em alguns Estados Partes, como a adoção da Nova Lei de Migração brasileira, de 2017, que busca adotar uma perspectiva de direitos humanos no tema migratório, o período recente do bloco, como um todo, foi marcado por desafios regionais e internacionais, que mitigaram os avanços jurídicos observados na etapa anterior, como por exemplo, a crise migratória venezuelana e a pandemia de COVID-19.

O êxodo maciço de venezuelanos em direção aos demais países do bloco resultou em adoção de posições díspares em relação aos Estados Partes, em razão da marcante intergovernabilidade presente. Fatores como a suspensão da Venezuela do bloco e a não ratificação do acordo de residência do MERCOSUL naquele país levaram a processos de restrição fronteiriça, com práticas de securitização que coexistem com políticas de liberalização dos fluxos migratórios e de acolhimento (MARGHERITIS; PEDROZA, 2022).

A pandemia de COVID-19, principalmente nos anos de 2020 e 2021, também agudizou o tratamento da livre circulação de pessoas não só na região, mas em todo o mundo. Isso porque, na América do Sul, em particular, foram tomadas medidas de contenção dos fluxos populacionais de maneira unilateral, sem coordenação regional, consubstanciadas no fechamento de fronteiras e na restrição generalizada de viagens e deslocamentos internacionais. Salvo iniciativas pontuais voltadas a tentativas de financiamento regional de insumos para enfrentamento da pandemia e incentivos à pesquisa, o MERCOSUL não apresentou um grau efetivo de cooperação regional durante a crise, evidenciando, mais uma vez, a prevalecência do direito interno em face da intergovernabilidade adotada.

Não obstante os desafios mencionados, destaca-se um ponto positivo identificado na evolução recente do bloco, que reside na adoção do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, em 2021, por ocasião do 30º aniversário do arranjo sul-americano. Há diversos direitos fundamentais relacionados à livre circulação de pessoas e às migrações em geral, presentes no texto do Estatuto. Dentre os direitos já previstos, os cidadãos do MERCOSUL possuem direito de circulação, residência, assistência jurídica, direitos trabalhistas e de outra ordem em condições de igualdade com os cidadãos nacionais, lançando perspectivas de maior proteção jurídica para nacionais de países terceiros (COSTA; VIEIRA, 2022).

Quanto aos desafios futuros, porém, o bloco ainda precisa lidar com a harmonização da política migratória nacional dos Estados Partes na conjuntura atual. Isso porque os líderes dos Estados Partes se encontram em espectros políticos distintos, o que pode dificultar a integração. Do ponto de vista jurídico, como se analisará na sequência, o principal desafio se relaciona à necessidade de harmonização normativa das legislações migratórias nacionais, em um esforço conjunto de adaptação e incorporação dos preceitos regionais, sobretudo em relação ao tratamento dos nacionais de países terceiros, cujos direitos são tratados no bojo de cada lei nacional de imigração, permanecendo alguns óbices.

Com exceção de escassas normativas e declarações, como a Declaração de Santiago, anteriormente observada, 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. Observa-se um 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 mantém-se sob o controle de cada Estado. Por conseguinte, houve pouco avanço no disciplinamento regional do tema.

A partir da evolução jurídica apresentada, é possível concluir que o MERCOSUL, apesar de não adotar um espaço comum com abolição de fronteiras internas, nem uma plena livre circulação de pessoas ou uma política migratória comum, apresentou relativo avanço normativo em matéria de mobilidade humana, que conduziu ao tratamento favorecido para o cidadão mercosulino, graças à concessão de prerrogativas de circulação no espaço regional. O direito da integração regional no MERCOSUL instituiu critérios favorecidos e procedimentos simplificados para obtenção da residência e para o exercício dos direitos de circulação, em favor dos nacionais dos países do bloco, enquanto os direitos de circulação e residência dos nacionais de países terceiros permanecem tutelados em larga medida no direito interno. Em linhas gerais, o bloco avançou de um modelo que concebia a livre circulação de pessoas e a imigração segundo critérios estritamente comerciais até chegar a uma perspectiva de proteção jurídica do imigrante e à concepção da cidadania regional como um valor da integração, embora ainda permaneçam desafios na harmonização das políticas nacionais.

6.3 A regulamentação migratória nos países do MERCOSUL e as contribuições do bloco para a redefinição da condição jurídica do estrangeiro

O arranjo mercosulino tem impactado o tratamento jurídico do estrangeiro pessoa física na região, a partir da adoção de um sistema normativo que diferencia, em múltiplos níveis, os cidadãos do bloco e os nacionais de países terceiros, cuja dualidade de tratamento se torna evidente ao se considerar a tutela dos direitos atrelados à circulação e à residência regional. O modelo dual de tratamento jurídico do estrangeiro se mostra presente tanto na UE, como no MERCOSUL, apesar das diferenças normativas entre os blocos. Ambos os processos conformaram um regime dicotômico, que se torna relativamente excludente para estrangeiros extra bloco, salvo se membros da família do cidadão regional, ou quando residentes de longa duração, ou mesmo quando beneficiários de proteção humanitária, caso em que se aplica tratamento favorável decorrente da condição de refugiados.

No caso do MERCOSUL, a adoção do direito da integração regional levou à implementação paulatina de regras regionais que tendem a facilitar, internamente, os direitos de mobilidade para os nacionais dos países do bloco, com a adoção de procedimentos simplificados para concessão de autorização de residência temporária e permanente, enquanto os direitos de circulação e residência dos nacionais de países terceiros tendem a ser

amplamente disciplinados no âmbito da legislação migratória interna, ante as lacunas de disciplinamento regional. As normativas até então aplicadas não garantem plenamente que tais facilidades de residência sejam direta e irrestritamente aplicáveis aos estrangeiros extrarregionais, apesar de perspectivas recentes mais inclusivas no âmbito do Estatuto da Cidadania regional, por exemplo, trazendo desafios jurídicos adicionais para o disciplinamento das migrações no modelo analisado.

Tendo em consideração que não se adota a supranacionalidade no MERCOSUL, e considerando que o direito da integração regional demanda compromissos recíprocos de incorporação, adaptação e adequação normativa interna aos preceitos do direito regional, cumpre apresentar o disciplinamento migratório no âmbito de cada país do MERCOSUL. A análise da política migratória na região se mostra fundamental para se discutir, primeiro, a redefinição do tratamento jurídico do estrangeiro que o bloco mercosulino promove, a partir da consagração de direitos de circulação e residência na esfera regional, que impacta as legislações internas; e segundo, para discutir as dualidades de tratamento que ainda persistem em relação aos nacionais de países terceiros em matéria de circulação e residência.

A estrutura do direito da integração regional traz influências significativas no disciplinamento da livre circulação de pessoas e da imigração na América do Sul, formando um modelo peculiar de governança migratória regional. O sistema normativo proposto pelo bloco mercosulino em particular, seja através do direito originário, seja através do direito derivado, propôs normativas que, paulatinamente, conferiram facilidades de circulação e residência no espaço integrado, a partir da harmonização dos documentos de viagem nos deslocamentos de curta duração; da desburocratização dos requisitos para obtenção do direito de residência; da adoção de controle integrado de fronteiras; e do reconhecimento de direitos trabalhistas e previdenciários aos imigrantes regionais, formando uma verdadeira ordem jurídica destinada a tutelar os direitos dos migrantes no espaço integrado.

No entanto, a peculiaridade do direito da integração regional coloca desafios adicionais para a governança migratória na região. Diante da ausência da supranacionalidade normativa, da ausência de princípios da aplicabilidade imediata, efeito direto e primazia das normas regionais, bem como em face da ausência de instituições com poder efetivo de supervisão normativa, as referidas regras regionais afeitas à mobilidade humana demandam uma participação intensa de cada Estado Parte do bloco na gestão migratória regional e na proteção jurídica do estrangeiro no espaço integrado, principalmente em relação aos estrangeiros provenientes de países terceiros, isto é, os cidadãos não mercosulinos.

Ainda se observa grande apego à soberania nacional, inclusive e sobretudo, em matéria de disciplinamento migratório. Consequentemente, as normas regionais precisam passar pelo procedimento de incorporação normativa para efetiva implementação. Ademais, os Estados Partes precisam avançar no esforço de harmonização e adequação de suas legislações pátrias às prerrogativas do direito regional, principalmente no sentido de conferir, reciprocamente, tratamento jurídico favorecido aos cidadãos mercosulinos. Sem a participação efetiva dos Estados e sem o esforço de harmonização jurídica, dificilmente o processo mercosulino avança, diante da intergovernabilidade preponderante, da necessidade de consenso e da escassez de mecanismos para conformidade no bloco.

No âmbito jurídico, Diz e Jaeger Júnior (2015) relembram que a doutrina majoritária reconhece que o MERCOSUL é um processo amparado pelos princípios da integração, uma vez que está em uma zona intermediária entre a cooperação e a comunitarização. Neste ponto, é considerado como um processo de integração que pretende chegar a formar um mercado comum, com a livre circulação de pessoas internamente e com a harmonização do tratamento dos fluxos migratórios extrarregionais. A integração, portanto, seria a estratégia mais adequada para regular o comportamento dos Estados Partes e das pessoas, públicas e privadas, físicas e jurídicas, estabelecidas no espaço regional, bem como dos atos ditados pelos órgãos do processo no âmbito do MERCOSUL.

No entanto, esse direito, por sua singularidade e aspecto inovador, está consubstanciado pelos limites da ordem interna de cada partícipe, demandando mandamentos imperativos para fazer cumprir a norma acordada nos órgãos regionais, inclusive em matéria migratória. Nos blocos econômicos que se utilizam do método intergovernamental, como é o caso do MERCOSUL, observa-se certa carência na delegação de poderes estatais para órgãos supranacionais, 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 país. Para Kallas (2014, p. 81), o MERCOSUL optou por uma integração de menor complexidade, na qual a soberania estatal não seria tão diretamente afetada, preponderando a intergovernabilidade, calcada nos princípios gerais do direito internacional público e na insuficiência de delegação de poderes a instâncias comunitárias.

Apesar de o MERCOSUL ter consolidado um avanço notório em matéria de proteção jurídica do imigrante regional, principalmente a partir da criação de um espaço de livre residência e da cidadania regional, o tratamento jurídico da imigração extrarregional restou fundamentalmente amparado no âmbito de cada lei migratória nacional, resultando em certa

insuficiência de regulamentação na seara migratória. Como resultado, observa-se a prevalência de distinções de tratamento entre cidadãos mercosulinos e não mercosulinos no âmbito da circulação e residência (CULPI, 2017), ensejando esforços contínuos de harmonização normativa entre os membros a fim de mitigar as disparidades.

Em uma perspectiva comparativa, a UE apresentou maior produção jurídica no disciplinamento da migração extrarregional. O bloco europeu estabeleceu, 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 CFS, 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 MERCOSUL, porém, o tema da dimensão externa da migração restou efetivamente tratado no direito interno. Em razão do modelo intergovernamental e do protagonismo assumido pelos Estados Partes, faz-se necessária uma análise da agenda migratória dos países do bloco, a fim de se formar um contexto de análise da condição jurídica do estrangeiro na região, de modo a discutir como o direito mercosulino pode influenciar e conformar o direito interno em prol de uma efetiva governança migratória regional.

Dado que o MERCOSUL está incluído no contexto maior da integração latino-americana, cumpre mencionar, inicialmente, como essa região evoluiu no tratamento da condição jurídica do estrangeiro até chegar às perspectivas normativas institucionalizadas no bojo do MERCOSUL. Como apontam Margheritis e Pedroza (2022), a América Latina desenvolveu novos mecanismos de governança da migração desde a virada para o século XXI. Consolidou-se uma abordagem distinta, pois, em contraste com as tendências do Norte Global, a região enfatizava os direitos dos migrantes, com medidas de fronteiras relativamente abertas, bem como com esforços multilaterais para facilitar a mobilidade.

Tais ideias foram vistas como indicadores de um consenso normativo regional. O diferencial está na forma como a região abordou o desafio da regulamentação migratória, já que, desde o início do século XXI, foram realizados programas de regularização migratória, com acordos multilaterais e bilaterais que tendiam a facilitar a residência regional. Revela-se um pontencial de guinada na harmonização das políticas migratórias e no tratamento favorecido aos estrangeiros no bojo das organizações regionais, muito embora a implementação dos acordos regionais tenha sido lenta e desigual, em virtude de crises econômicas, políticas e sanitárias, que impactaram a região, sobretudo na última década, fazendo coexistir medidas contraditórias de controles migratórios e fronteiriços.

Tratando especificamente da condição jurídica do estrangeiro na América do Sul, Acosta (2018) aponta que a gestão migratória e a legislação referente à cidadania e à nacionalidade definem quem está e quem não está juridicamente ligado a uma sociedade, no sentido de ser destinatário de determinados direitos, bem como em que contextos as discriminações jurídicas são toleradas em relação ao tratamento conferido ao nacional e ao estrangeiro. As leis migratórias transformam os vínculos existentes em relação às fronteiras, à população e ao território. Isso porque cidadãos e estrangeiros não são conceitos naturalmente formados, mas são construídos e reconstruídos juridicamente.

Nesse contexto, a América do Sul, no bojo da integração latino-americana, pode fornecer lições valiosas na compreensão do tema, porque evoluiu com experiências de regulamentação migratória e de cidadania. No contexto sul-americano, diferentemente de outros modelos, a evolução do disciplinamento da imigração, apesar de contradições referentes a momentos de instabilidades democráticas e de recrudescimento migratório, apresentou avanços expressivos em um discurso de fronteiras abertas, de integração e de reconhecimento do imigrante como um sujeito de direito, ao menos do ponto de vista teórico-normativo. Tal posição regional pode ser evidenciada, por exemplo, em algumas das normativas mencionadas, como os Acordos de Migração e Residência do MERCOSUL, nas Conferências Migratórias Sul-Americanas, na Declaração de Princípios Migratórios de Santiago, e no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, consagrando princípios voltados à regularização migratória, combate à xenofobia e respeito aos direitos dos imigrantes.

No início do século XIX, os nascentes Estados sul-americanos independentes passaram a voltar a atenção na reafirmação dos seus elementos constitutivos como governo, território e população. Em um esforço nacional de transição de sociedades coloniais, em que as identidades coletivas estavam sendo formadas e em que o relacionamento com estrangeiros era vital, seja para determinação dos limites políticos, seja para determinar a construção da nação (ACOSTA, 2018, p. 9). Já no período pós-independência, a livre circulação de pessoas era um princípio discutido na região, no bojo dos congressos regionais e das iniciativas de integração bolivaristas. Nesse período, as propostas visavam conformar um sistema regional baseado em uma aliança entre os Estados contra a retomada de poder das metrópoles, em uma coesão subcontinental para 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, 2007, p. 75).

Durante o final do século XIX e início do século XX, a América do Sul já era a segunda maior receptora do mundo, atrás apenas dos EUA (ACOSTA, 2018), sendo a população

estrangeira representativa do total da população dos países da região. Até a primeira metade do século XX, a América Latina recebeu, sobretudo, imigrantes do continente europeu, africano e asiático. A partir da segunda metade do século XX, a migração entre as nações latino-americanas se acentuou e, desde então, esse fluxo permanece crescendo (MOREIRA, 2019). A migração intrarregional passa a ser um fenômeno de interesse cultural, social, político, econômico e fundamentalmente jurídico, com movimentos migratórios ocorrendo por motivo de perseguição política, busca de melhores condições de vida, rupturas democráticas e questões ambientais, marcando uma mudança de prioridade na região.

A proximidade geográfica favoreceu os deslocamentos, assim como os laços culturais e linguísticos, criando um ideário de integração. Dessa forma, a migração no Cone Sul e seus avanços no âmbito de uma governança de normas regionais representam um *continuum* que teve início mais marcante na década de 1950, ganha força nas décadas de 1970 e 1980, forçando os governos a buscarem legislações para acomodar o fenômeno, se incorpora à integração dos arrajos regionais, como o MERCOSUL na década de 1990 e, em seguida, vai além ao ser válida para bolivianos, chilenos, peruanos e colombianos (FERREIRA, 2021). Neste ponto, a imigração passou cada vez mais a ocupar a centralidade dos debates, tornando-se um vetor para a integração regional, pois antecede esse arranjo político.

A partir da virada do século XX para o século XXI, as instituições que lidam com a migração e a mobilidade proliferaram na região (LAVENEX, 2019a). A Conferência Sul-Americana sobre Migração é um exemplo de fórum regional que ocupou a centralidade na gestão migratória entre os países da região no período. As conferências representam um processo consultivo regional que serve de espaço para a troca de ideias e informações em matéria migratória, em que governos podem alcançar posições comuns em fóruns e instrumentos não vinculantes. O trabalho da conferência inseriu a migração regional na agenda política dos países da região, contribuindo para a formação de consensos em torno de interesses comuns (ACOSTA, 2018).

A criação do MERCOSUL também impulsionou o diálogo migratório no âmbito da América do Sul. A partir de instituições, como o FEM, em 2003, o bloco mercosulino passou a contribuir decisivamente com a agenda migratória da região. Isso porque as resoluções tomadas no FEM se baseiam no consenso e, após aprovação, são levadas à Reunião de Ministros do Interior para que sejam encaminhadas ao CMC e posteriormente incluídas no direito derivado do bloco (ARAÚJO; GUIMARÃES, 2019, p. 42). As resoluções do Fórum têm potencial para se tornarem instrumentos vinculantes para ratificação. Outrossim, as regras regionais emanadas do MERCOSUL também contribuíram na redefinição do tratamento do

estrangeiro na região, formando uma condição jurídica privilegiada para o cidadão regional, a partir da concessão de prerrogativas de mobilidade, atreladas à livre circulação de pessoas, e com reconhecimento de direitos conexos à referida liberdade.

Ademais, em outras organizações regionais, o tema migratório também passou a ser discutido. Por exemplo, no âmbito da CAN, o Fórum Andino Migratório, implementado em 2008, representa importante fórum de diálogo na região, com objetivo de fortalecer o debate entre os governos, representantes da sociedade civil e academia. Outras iniciativas regionais surgiram na América do Sul ao longo do século XXI, direta ou indiretamente, com preocupações normativas voltadas ao disciplinamento migratório. A exemplo da UNASUL, criada em 2008, em que a migração ocupou a posição central, diante do incremento da migração Sul-Sul, com propostas de constituição de uma cidadania sul-americana; e da Aliança do Pacífico, criada pela Declaração de Lima de 28 de abril de 2011, que objetivou progressivamente estabelecer uma área de livre circulação de bens, serviços e capitais, com normas indiretas para deslocamentos de curta duração (ACOSTA, 2018).

Pelo exposto, é possível notar que a América do Sul apresentou um campo fértil para o debate acerca da regulamentação migratória. Os países da região se valeram de uma pluralidade de instâncias e fóruns regionais para a discussão de temas voltados à migração e à mobilidade, o que favoreceu a governança migratória na região. Nesse contexto, o MERCOSUL emerge como uma das instâncias mais promissoras na região, em razão do grau de normativade alcançado no bojo do direito da integração regional, que apesar de regido pela intergovernabilidade, goza de ordem normativa que tem potencial para disciplinar o tema. Afinal, como indica Ferreira (2021, p. 58), as conquistas regulatórias sobre o tema da migração mercosulina, desde a criação do MERCOSUL, são uma continuidade do processo de evolução do direito da integração através da migração que já estava em curso e das tentativas legais que os governos lançavam mão para lidar com o fenômeno.

Após a análise do panorama geral de regulamentação da imigração na região, parte-se para análise específica dos países mercosulinos, buscando discutir como o bloco pode contribuir para a redefinição do tratamento do estrangeiro regional. É possível encontrar, entre os países do MERCOSUL, não só variações legislativas no tratamento do imigrante, como algumas percepções distintas sobre o assunto. Inicialmente, os países adotam posturas de maior convergência, uma vez que foram formados a partir de processos migratórios, seja pela própria lógica da colonização, mas também, a partir da segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX, por meio de políticas estatais que estimularam a vinda de grandes contingentes migratórios.

Durante essa primeira fase, observou-se uma postura positiva dos governos, que se caracterizaram por políticas mais liberais de imigração, buscando facilitar e estimular a entrada de certas categorias de imigrantes. Mesmo porque a procedência desses fluxos era vista como um elemento importante, pois representava a chegada de grupos étnicos, que no caso específico brasileiro faziam parte da estratégia de promover um branqueamento social.

A partir da década de 1970, a crise econômica que assolou a América Latina e o advento de governos autoritários promoveram alterações em relação ao tratamento dos imigrantes. À medida que as economias nacionais perdiam sua capacidade de assimilar novos contingentes de trabalhadores, deixavam de ser destinos atraentes para a imigração. Ao mesmo tempo, os governos passaram a incorporar novos requisitos para a aceitação de imigrantes, e assumiram posições mais severas contra a imigração irregular. Essa tendência foi implementada de distintas formas, criando na América Latina uma pluralidade de regimes regulatórios para lidar com a migração, marcando uma certa fragmentariedade de regulação (CEPALUNI; MARIANO; MARIANO, 2019, p. 94).

Como resultado, o tratamento dado aos imigrantes por cada governo varia de acordo com seu país de origem e com a existência de acordos bilaterais entre o país receptor e o país de origem. A referida fragmentação é mitigada pela existência de arranjos regionais, como o MERCOSUL, que apresentou potencial de harmonização normativa ao promover uma convergência entre os Estados no sentido de abordar a questão da migração, especialmente no que diz respeito à mobilidade dos trabalhadores (MOREIRA, 2019).

Feitas tais considerações, parte-se para a análise específica da legislação migratória dos Estados originários do MERCOSUL, iniciando-se com a análise da Argentina. No caso argentino, Costa e Vieira (2022) destacam que o país, tradicionalmente, é caracterizado como um receptor de imigrantes na região, sendo o Estado mercosulino pioneiro nos avanços normativos envolvendo a temática migratória. A Argentina foi o primeiro Estado do bloco a ratificar os Acordos de Residência, assinados em 2002. Ainda, em 2006, o país lançou o Programa Pátria Grande, que permitiu a regularização de imigrantes intra bloco, ao conceder uma autorização de residência com base na nacionalidade do solicitante, antes mesmo de os Acordos de Residência entrarem em vigor, no ano de 2009 (GARCÍA, 2016).

Frise-se, também, o fato de que a Argentina foi o primeiro país sul-americano a adotar uma legislação migratória com uma perspectiva de direitos humanos. Em 2003, editou a Lei de Migrações n. 25.871, que reconhece o direito de migrar como um direito fundamental e inalienável, concedendo uma série de direitos em condição de igualdade com os nacionais. Também em relação ao instituto do refúgio, o país apresentou avanços normativos. A

Argentina é signatária dos principais instrumentos internacionais do Direito Internacional dos Refugiados, como a Convenção de 51, Protocolo de 67 e Declaração de Cartagena, além de contar com uma Comissão Nacional para Refugiados, órgão responsável pelo processamento e decisão das solicitações de refúgio no país.

Em relação à Lei do Migrante Argentino de 2003, cumpre ressaltar que essa normativa resultou de um amplo processo de negociação e deliberação no Congresso Nacional a partir de 1999, graças ao incremento do contingente de imigrantes recebidos e à dificuldade econômica do país em assimilar os novos trabalhadores. Diante do contexto de crescente tensão com essa situação, o governo conseguiu estabelecer um consenso sobre a nova legislação migratória com base na intenção de regularizar a situação dos imigrantes, resultando em uma normativa avançada do ponto de vista de concessão de direitos sociais. O novo paradigma nacional extrapolou as fronteiras internas, buscando alcançar um novo consenso regional. O governo da Argentina propôs aos parceiros mercosulinos a adoção de uma abordagem mais aberta à imigração no que tange aos residentes desses países, transferindo princípios semelhantes aos adotados nacionalmente para a região, em um processo de difusão de políticas públicas em matéria migratória (BRAZ, 2018).

O principal ponto de destaque na evolução normativa argentina em matéria migratória, no entanto, refere-se ao fato de que este país é o primeiro da América do Sul a mencionar, em sua legislação migratória interna, as influências de um processo de integração regional, demonstrando certa abertura à eficácia do direito regional no direito interno, o que coloca a Argentina na vanguarda da questão migratória no contexto sul-americano. Como afirma Culpi (2018), aquela nação é historicamente um país de migrações, pois sua formação populacional é quase toda baseada no ingresso de imigrantes, sendo a questão migratória um tema sempre discutido na pauta dos governos.

O país promoveu avanços a partir da aprovação da Lei de Migrações Nº 25.871, em 2003, a qual inspirou os Acordos de Residência do MERCOSUL. O novo texto, em oposição à lei militar que conferia ao Estado o papel de controlar os imigrantes, concede direitos aos estrangeiros residentes, garantindo acesso a serviços sociais, igualdade de tratamento, o direito a reunificação familiar, a seguridade social, a participação nas decisões públicas, direito de intérprete em caso de não dominar o idioma espanhol e de regularização da sua situação. Um elemento central da lei argentina é que ela cita, pela primeira vez, o processo de integração regional e confere aos cidadãos dos países membros um tratamento diferenciado e prioritário. A lei proclama que, se houver um acordo migratório entre os Estados, deve-se aplicar a lei que mais beneficie o imigrante, com vistas a promover a livre circulação no

MERCOSUL. Ademais, menciona-se pela primeira vez, o emigrante argentino, com vistas a incentivar seu retorno, garantir seus direitos e facilitar as remessas de dinheiro.

Inclusive, a legislação migratória argentina, a partir do art. 28 da Lei 25.871, traz uma redação muito avançada do ponto de vista jurídico, em termos de abertura normativa em face do processo de integração da qual o país participa, em especial do MERCOSUL. De acordo com o direito interno, depreende-se que os estrangeiros incluídos em Acordos Migratórios ou Acordos assinados pela República Argentina serão regidos por suas disposições e pela lei, na hipótese mais favorável ao migrante. A legislação interna reconhece que o princípio da igualdade de tratamento não será considerado afetado pela possibilidade de o Estado ter, de acordo com os procedimentos estabelecidos na Constituição e nas leis, firmado acordos bilaterais de alcance geral e parcial, que permitam tratar de fenômenos específicos, como a migração laboral fronteiriça, nem pela possibilidade de estabelecer regimes de tratamento diferenciados entre os países que, com a Argentina, fazem parte de uma região em relação aos países terceiros no processo de regionalização, priorizando as medidas necessárias para atingir o objetivo final da livre circulação de pessoas no MERCOSUL.

Como explicam Acosta e Odriozola (2022), a estrutura legislativa argentina em matéria de migração é composta por vários tratados internacionais, regionais e bilaterais, que foram aprovados no país por meio de leis, bem como regulamentos internos. Esse conjunto de acordos regionais e legislações internas deve ser levado em consideração ao determinar a condição jurídica de um estrangeiro. Além disso, o artigo 75, n. 24, da Constituição argentina estabelece que os tratados de integração que delegam poderes e jurisdição também têm uma hierarquia superior às leis, de acordo com o procedimento de aprovação. No que se refere ao direito regional, os dois principais Acordos do MERCOSUL em matéria de migração foram aprovados na Argentina pelo Congresso em 9 de junho de 2004 por meio das Leis 25.903 e 25.902, e com a maioria absoluta exigida constitucionalmente. Assim, ambas as leis têm uma hierarquia superior a qualquer outro regulamento sobre migração no país.

Ainda em relação às contribuições argentinas para o processo de integração regional, no contexto do MERCOSUL, diante da demora na ratificação dos Acordos de Residência no espaço regional, a nação argentina decidiu avançar unilateralmente na temática, ao lançar o mencionado Programa Pátria Grande, implementado em 2006, no qual justamente se adotava o critério da nacionalidade para a concessão da residência, o que facilitou os critérios de regularização para imigrantes, servindo de exemplo para iniciativas relacionadas à livre circulação de pessoas no MERCOSUL (COSTA; VIEIRA, 2019a, p. 143).

A partir do programa Pátria Grande, os Estados mercosulinos se comprometeram a incorporar o pioneiro programa argentino de regularização de nacionais do MERCOSUL, evidenciando a transferência do programa Pátria Grande da Argentina para os demais Estados do bloco sul-americano. Comparando os procedimentos adotados no Brasil, Paraguai e Uruguai em relação à migração, é possível observar semelhanças com o Acordo de Residência, já que o governo argentino, de fato, visava difundir sua política e evitar retrocessos na política migratória regional.

Pelo exposto, nota-se que houve uma espécie de transferência de políticas públicas e difusão de experiências normativas entre os países do MERCOSUL na governança migratória no bloco, principalmente em relação aos acordos de residência, em que políticas domésticas são regionalizadas e legislação interna pode servir de inspiração para o bloco e vice-versa. Por essa razão, Braz (2018) afirma que o modo de interação na negociação do Acordo de Residência do MERCOSUL foi um processo de difusão de baixo para cima que produziu a regionalização de políticas domésticas. De fato, o acordo de residência, principal normativa mercosulina sobre a gestão migratória, respondeu à necessidade argentina de superar o problema interno da migração irregular dos Estados vizinhos e o interesse brasileiro em abordar questões migratórias para fortalecer a agenda social do MERCOSUL.

Em linhas gerais, observa-se que a adoção de um sistema normativo consolidado, no que diz respeito ao tratamento da imigração regional, permitiu à Argentina lidar com mais receptividade diante de algumas instabilidades que afetaram a região, em especial no caso dos fluxos de venezuelanos, a partir de meados de 2015. Isso porque o país aplica os Acordos de Residência do MERCOSUL para os imigrantes venezuelanos, mesmo diante da suspensão do bloco e da não ratificação do acordo, o que facilita, por si só, a regularização migratória (ETCHEGARAY, 2021, p. 104). Constata-se, porém, que as iniciativas foram, em sua maioria, unilaterais, não contando com uma coordenação regional dos demais Estados Partes.

Recentemente, os avanços mencionados na legislação interna da Argentina foram desafiados por algumas posições contraditórias e restritivas no confronto da imigração, que vão de encontro à tradição de proteção jurídica do imigrante, sobretudo diante de situações de crise. Como exemplo, cita-se o fechamento de fronteiras e a proibição de viagens e de retorno de residentes ao território nacional durante a pandemia de COVID-19, a aprovação do Decreto de Necesidad y Urgencia nº 70/2017, que aumentou as hipóteses de não concessão e de cancelamento das autorizações de residência e dificultou o direito de defesa, entre outras medidas; o fechamento do Programa de Abordagem Territorial, que

visava a facilitação da regularização documental dos imigrantes, e a criação de centro de detenção para imigrantes irregulares (COSTA; VIEIRA, 2022, p. 45).

Feita a análise do sistema argentino, parte-se para o estudo do regime migratório brasileiro. Em relação ao tratamento jurídico do estrangeiro no Brasil, é importante mencionar que, tradicionalmente, o país representa um destino para recepção de migrantes, tendo assumido grande importância no disciplinamento das migrações dentre os países do MERCOSUL. No entanto, as discussões sobre política migratória no país foram relativamente tardias, especialmente em comparação à trajetória argentina.

De modo geral, como explica Baraldi (2014, p. 80), "a história das políticas e leis de imigração no Brasil é intrinsecamente ligada à história da cidadania brasileira". Isso se deve ao fato de que o Estado brasileiro passou a incentivar, no século XIX, a vinda de colonos europeus para trabalhar em áreas não povoadas, em função das pressões inglesas pela abolição da escravatura, com normativas que abarcavam, inicialmente, uma visão do estrangeiro como um inimigo, até chegar à noção do estrangeiro como um fator de desenvolvimento nacional. No século XX, a lei 6.185/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, regulou a imigração no país durante longo período, até a aprovação da Nova Lei de Migrações, em 2017. O Estatuto do Estrangeiro, mesmo no contexto de uma nova Constituição democrática, era fruto do regime militar, sendo fundamentado na doutrina de segurança nacional, representando um empecilho à proteção dos migrantes e à concessão de maiores direitos aos estrangeiros (CULPI, 2018, p. 5), apresentando uma evolução gradual rumo a um sistema de proteção jurídica do estrangeiro.

O disciplinamento das migrações no Brasil, portanto, sofreu várias alterações ao longo do tempo. Com variações decorrentes do respectivo contexto histórico, a política migratória vivenciou as seguintes fases: a) fase do estrangeiro como inimigo; b) fase do estrangeiro como imigrante e fator de desenvolvimento; c) fase do controle e xenofobia; d) fase da segurança nacional; e, por fim, e) fase da igualdade e garantia (MOREIRA, 2019, p. 285).

Durante o período em que o Brasil foi colônia portuguesa, vigoravam as leis da metrópole. Inicialmente, com as Ordenações Manuelinas (1521-1603), o disciplinamento jurídico dos estrangeiros foi marcado pela intolerância religiosa e preconceito com relação a certas nacionalidades. Com as Ordenações Filipinas (1603-1867), o cenário não sofreu grandes alterações, pois ciganos, armênios, árabes, persas e mouros estavam impedidos de adentrar nas terras do Reino. Nesse período, resta clara a fase do estrangeiro como inimigo, cujo panorama somente foi mitigado em 1808, em face da abertura dos portos às nações amigas. Com diminuição do preconceito, a imigração foi estimulada e, através de um decreto

de 25 de novembro do referido ano, foi possível a concessão de terras aos estrangeiros residentes no Brasil (CARVALHO RAMOS, 2018).

Em 1820, foi editado um decreto que proibia a entrada no país de estrangeiros sem passaporte. Com o advento da Constituição Imperial, em 1824, estabeleceu-se que qualquer pessoa poderia permanecer ou deixar o país de acordo com os regulamentos policiais. Não havia, portanto, dispositivo específico tratando de imigrantes. Com efeito, o capítulo que tratava dos direitos individuais referia-se apenas aos cidadãos, excluindo-se, assim, os estrangeiros. A referida Constituição também dispôs sobre a naturalização do estrangeiro (CLARO, 2015). Com a Proclamação da República, afirma-se que a política migratória brasileira passa à fase do estrangeiro visto como um imigrante contribuindo para o fator de desenvolvimento. Dessa forma, ainda em 1889, todos os estrangeiros presentes no país no dia 15 de novembro do referido ano foram automaticamente naturalizados, com certo acolhimento e tolerância em relação ao estrangeiro. Buscava-se incentivar a imigração branca e europeia, para servir de mão de obra agrícola, operária e artesã (MOREIRA, 2019).

Com o advento da Constituição de 1891, houve uma valorização do estrangeiro como imigrante e fator de desenvolvimento, embora com larga discricionariedade em matéria de expulsão de imigrantes. A política migratória brasileira no século XIX concentrou-se nos seguintes temas: a) uso de passaporte por estrangeiro; b) impedimento de estrangeiro ocupar determinados cargos; c) extradição de estrangeiro e banimento de brasileiro do território nacional; d) direitos dos estrangeiros em consonância com os direitos dos brasileiros; e, por fim, e) expulsão de estrangeiros indesejáveis (CLARO, 2015, p. 126).

No século XX, notadamente a partir da década de 1920, a política migratória brasileira sofreu algumas transformações e entrou na fase do controle e xenofobia, em uma espécie de migração dirigida, proibia-se o ingresso de algumas categorias, como pessoas com deficiência e idosos, bem como estabelecia condições para a expulsão de estrangeiros considerados ativistas políticos. Já a partir da Constituição de 1934, os estrangeiros também puderam participar do amplo rol de direitos individuais em equiparação aos brasileiros, sendo estabelecida que a entrada de imigrantes poderia sofrer as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade do imigrante. O panorama até então adotado não mudou significativamente com a Constituição de 1937. As restrições aumentaram, pois, além de manter o sistema de cotas e os ideais eugenistas, a referida Constituição ainda permitia que a lei limitasse a circulação, o ingresso e a permanência dos estrangeiros no território nacional. Considerava-se, portanto, o imigrante como ameaça à segurança nacional (MOREIRA, 2019).

Com a Constituição de 1946, resgata-se certa igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros. Durante o período, buscou-se: incentivo à imigração de europeus; cotas para admissão de estrangeiros; disciplinar extradição; expulsão; concessão de vistos de entrada para estrangeiros; concessão de direitos aos estrangeiros; adaptação, ao meio nacional, de estrangeiros descendentes de brasileiros; e fixar órgãos competentes sobre políticas de imigração (CLARO, 2015, p. 137).

As Constituições de 1967 e 1969 deram pouca atenção ao tema das migrações. Apesar disso, alguns dispositivos privaram os estrangeiros de ocuparem determinados cargos, bem como impuseram restrições ao exercício de certos direitos. Sob a égide da Constituição de 67, foi editado, em 1969, o Decreto-Lei n. 417, que refletiu as preocupações com a segurança nacional, com o estrangeiro visto como uma ameaça em potencial à estabilidade interna.

Finalmente, em 1980 passou a vigorar o Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815/80, tendo vigorado no país até novembro de 2017, quando foi revogado pela Lei 13.445. O referido Estatuto, adotou a política de segurança nacional, mediante o controle da concessão de vistos e de facilitação da deportação e da expulsão. No Estatuto do Estrangeiro, o migrante internacional é tido como um problema de segurança pública e a migração, de um modo geral, criminalizada (CARDIN; SILVA, 2017, p. 263). Manteve-se o foco do fenômeno migratório sob a ótica da defesa da segurança nacional e da proteção ao trabalho nacional. A migração internacional, no Brasil, era regulada, até então, por normas implementadas no período do regime militar, sendo o imigrante visto como ameaça à ordem pública e à coesão social.

Nesse sentido, Carneiro (2017, p. 369) aponta que o Estatuto do Estrangeiro era, de certa forma, anacrônico em relação ao disciplinamento internacional, e mesmo regional, na medida em que impedia que o imigrante fosse reconhecido como um trabalhador, ao mesmo tempo que promovia a figura do indocumentado, conferindo-lhe um status de desigual. O referido sistema normativo condicionava um contexto de leis internas discriminatórias e práticas administrativas fundadas em paradigmas arbitrários, dificultando-se, até mesmo, a regularização dos nacionais de Estados signatários do Acordo de Residência mercosulino.

Acerca da mobilidade de pessoas no contexto de integração sul-americana, Reveco (2014, p. 2) afirma que, na maioria dos países da região, as legislações migratórias não respondiam às novas características dos fenômenos migratórios regionais e internacionais, o que impedia que os migrantes usufruíssem da proteção integral de seus direitos no espaço sul-americano. Para se atingir os objetivos da integração, em especial da cidadania regional, seria necessário incorporar as disposições regionais e adequar as leis de migração de modo a integrar, de maneira ativa, os migrantes aos processos de integração e ao espaço regional.

Com a nova ordem constitucional de 1988, o Brasil adotou um panorama normativo de maior proteção jurídica do estrangeiro, não obstante o Estatuto do Estrangeiro vigente. A CF/88, logo em seu art. 1º, estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos seus fundamentos. Verifica-se que o legislador constituinte originário utilizou a expressão "pessoa humana", de modo que os indivíduos em mobilidade internacional, mesmo que detentores da condição jurídica de não nacionais, devem ter a dignidade reconhecida.

Antes de descrever o teor do *caput* do art. 5º da Constituição, ressalta-se que, nos Estados latino-americanos, e o Brasil não foge a regra, a tradição implica em considerar o estrangeiro em igualdade com os nacionais em matéria de direitos fundamentais. De fato, a partir da primeira Constituição republicana do Brasil, todas as Constituições brasileiras passaram a inscrever, nos respectivos textos, a norma fundamental de que os estrangeiros residentes no Brasil têm a igualdade dos direitos fundamentais assegurados aos brasileiros (MOREIRA, 2018). Na esteira dessa evolução normativa, a Constituição de 1988 positivou em seu art. 5º que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade".

Verifica-se certa equiparação entre nacionais e estrangeiros em matéria de direitos fundamentais. O sistema jurídico brasileiro reconheceu que os estrangeiros, independente da condição ou regularidade migratória, uma vez que estejam em território nacional, são titulares de direitos fundamentais, o que em tese inclui os turistas e os indocumentados.

Todavia, a legislação migratória brasileira somente adotou uma perspectiva efetiva de direitos humanos em 2017, com a aprovação da Lei n. 13.445/2017. Após anos de pressão por parte de entidades da sociedade civil, deu-se início, no Congresso Nacional, à tramitação do projeto de lei que pretendia inaugurar a referida lei de migração. Em face da demora em sua aprovação, quando esta ocorreu, o Brasil já se encontrava em uma conjuntura política diversa, razão pela qual a nova Lei de Migração, quando sancionada, sofreu diversos vetos, que obstaculizavam os princípios gerais de proteção jurídica da imigração. Outrossim, foi publicado o Decreto n. 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração, tendo sido elaborado sem a participação da sociedade civil e da comunidade acadêmica, ao contrário do que ocorreu quando da adoção da lei de migração (COSTA; VIEIRA, 2022, p. 47).

Finalmente, com a nova lei de migração de 2017, atualizou-se uma posição de tratamento da imigração mais consentânea com o reconhecimento do direito de migrar como um direito humano. Para Varella *et al.* (2017, p. 266), a nova lei brasileira das migrações 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.

Dentre outras inovações, destacam-se: a mudança de nomenclatura de estrangeiro para migrante, evitando-se utilizar termos como clandestino e ilegal, que associavam a uma situação permanente de ilegalidade ligada à pessoa, e justificadora de ausência de quaisquer direitos; a possibilidade de regularização migratória, alterando-se o art. 38 do Estatuto do Estrangeiro que vedava tal possibilidade, a partir da concessão de prazo para regularização migratória antes do procedimento de deportação, nos termos do art. 50 da nova Lei; a alteração no regime de expulsão, passando a ser estabelecido em um rol nos termos do art. 54 da nova Lei; a extinção do visto permanente e a conversão em residência.

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, disciplina que a política migratória brasileira se rege 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 princípio está em consonância com o Plano de Ação para o estatuto da Cidadania 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, como os Acordos de Recife e suas sucessivas complementações, visando formar áreas de controle integrado de fronteiras. No mesmo sentido, menciona-se o art. 23 da Lei de Migração, que prevê a concessão, ao residente fronteiriço, de uma autorização para realização de atos da vida civil a fim de facilitar a livre circulação, devendo ser analisado em cotejo com dispositivos regionais sobre o tema, como a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015, em seu art. 7º, que trata da harmonização de normas e procedimentos comuns aos trabalhadores migrantes e fronteiriços.

Noutro giro, destaca-se o art. 30 da Lei de Migração que trata das hipóteses de autorização de residência. Especificamente, o inciso II, alínea a, trata da concessão de autorização de residência à pessoa beneficiária de tratado em matéria de residência e livre

circulação. Tal dispositivo deve ser analisado à luz dos acordos sobre residência do MERCOSUL, que concedem aos cidadãos mercosulinos a residência temporária apenas com base na nacionalidade e atendimento a certos requisitos burocráticos, podendo a residência temporária ser convertida em permanente nos termos do art. 5º do Acordo, internalizado por meio do decreto nº 6.975/2009 no Brasil, não se restringindo às hipóteses do inciso I, do art. 30 da Lei de migrações, nem se exigindo finalidade laboral específica.

Vale mencionar, ainda, a importante inovação normativa constante na Lei de Migração que expressamente positivou um critério de interpretação e aplicação da legislação pátria em matéria de mobilidade de pessoas. Isso porque o art. 111 da Lei em comento dispõe que o referido diploma "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".

É possível notar, portanto, que a nova lei de imigração brasileira evidencia as influências do direito regional no direito interno e garante o tratamento prioritário para os cidadãos mercosulinos, redefinindo o disciplinamento jurídico do tema. A referida lei passou a tratar o ato de migrar como um direito humano, trazendo direitos e garantias às pessoas migrantes, assim como alterando a lógica de proteção da segurança nacional e fechamento de fronteiras do Estatuto do Estrangeiro. Ademais, a Lei de Migração brasileira reconhece expressamente que a normativa do MERCOSUL traz benefícios especiais aos cidadãos dos Estados Partes, os quais devem ser respeitados. Em suma, a legislação brasileira reconhece o tratamento preferencial da nova lei em relação ao MERCOSUL.

Em matéria migratória, o Brasil também é signatário dos documentos relacionados ao Direito Internacional dos Refugiados, como Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena. Em 1997, o país editou lei nacional do refúgio, a Lei nº 9.474, lançando o Comitê Nacional para Refugiados, responsável pela política de refúgio do país. No entanto, na última década, adotou agumas normativa internas mais restritivas a respeito da imigração diante da conjuntura de crise. A título de exemplo, pode ser citada a Portaria n. 666/2019, que dispõe sobre impedimentos de ingresso, repatriação e deportação de imigrantes, colocando em causa o princípio da não criminalização da migração. Ainda, durante a pandemia de COVID-19, foram observadas medidas de recrudescimento migratório, como a Portaria nº 120/2020 e seguintes, que determinaram o fechamento das fronteiras para estrangeiros, gerando questionamentos quanto ao direito de solicitar refúgio, o princípio da não criminalização e o princípio da não discriminação com base na nacionalidade, adotando, ainda, tratamento discriminatório em relação aos venezuelanos (COSTA; VIEIRA, 2022).

Prosseguindo na análise do tratamento jurídico do estrangeiro no bojo dos países do MERCOSUL, parte-se para a análise do Paraguai. Como ensina Culpi (2017, p. 164), a migração no Paraguai é fundamentada, sobretudo, na emigração de paraguaios para outros países, desde a sua independência. Após a Guerra da Tríplice Aliança, há um ingresso de imigrantes europeus, embora em menor medida se comparado aos demais países da região. Nos anos 1960, observou-se uma expansão da entrada de imigrantes brasileiros, representando fluxo expressivo desde o início do século XXI.

O aumento do ingresso de brasileiros foi resultado da aproximação entre os países para a construção de Itaipu e da melhoria dos acessos viários entre as nações (MODOLO, 2015). Sob o aspecto jurídico, a legislação migratória que estava em vigor no país desde 1996, Lei n. 978, denominada Lei Geral de Migrações, concentrou-se em mecanismos de incentivo à entrada de estrangeiros considerados úteis ao país (CULPI, 2017, p. 212).

Os princípios fundamentais que guiavam as leis migratórias baseavam-se na ideia da migração como promotora de uma corrente populacional e da força de trabalho necessária para o país. Além disso, o país internalizou, em 2009, os acordos de migração e residência, o que demonstra preocupação em adequar-se às disposições regionais, ainda que tardiamente. A lei de migrações trata dos emigrantes, o tema mais importante para o Paraguai.

O sistema migratório do país estabelece que a Direção Geral de Migrações, responsável por executar a política migratória paraguaia, deve desenvolver estudos sobre a emigração de paraguaios para assegurar o retorno e a repatriação. A legislação buscava fomentar o retorno de paraguaios emigrados em razão de necessidades demográficas, econômicas e sociais e os que por suas altas qualificações profissionais se considera necessária a incorporação ao país.

Neste ponto, resta evidenciado o utilitarismo no sentido de incentivar o regresso de paraguaios, que possam contribuir economicamente com o Estado. Os objetivos de regulação incentivavam a ideia de que o país precisava atrair imigrantes para repovoar a nação, sem propor políticas positivas de retenção de seus próprios habitantes, que emigram em proporção cada vez maior. Com a evolução da temática migratória na região, a exemplo do que ocorreu no caso argentino e brasileiro, em 2002, iniciou-se um processo interno para constituição de uma nova Lei Migratória Nacional no Paraguai, o que mais uma vez reforça que o processo de integração do MERCOSUL e seus Acordos de Residência tiveram influência sobre a política migratória paraguaia (MOREIRA, 2019).

No âmbito específico mercosulino, o Paraguai ratificou, em julho de 2009, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e o Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do bloco. Destaca-se a ratificação tardia dos

Acordos de Residência, já que o Paraguai foi o último dos países mercosulinos a ratificar e integrar em seu direito interno, o que demonstra que o país apresentava uma política nacional desatualizada, mas que paulatinamente está se adequando às normativas regionais.

Nos anos recentes, para dar resposta a uma realidade há muitos anos negligenciada, e buscando regularizar a situação de muitos migrantes, o Paraguai tem realizado programas de regularização para migrantes de Estados mercosulinos que residem ou estudam no país (ETCHEGARAY, 2021). Recentemente, tem buscado avançar na regulamentação migratória. O governo paraguaio aprovou formalmente a Política Nacional de Migração, por meio do Decreto nº 4.483 de 2015. Estabeleceu o respeito aos direitos humanos e a governança migratória, além de reconhecer o direito de migrar como um direito fundamental.

Para levar a cabo a nova política migratória, baseada nos direitos humanos, o Estado paraguaio buscou realizar a atualização da sua legislação interna, para adaptá-la com base nos princípios de proteção dos direitos humanos. Igualmente, buscou reformar e adaptar a Direção Geral para Migrações, bem como apostou no incremento das informações, dados e pesquisas relacionadas à migração, a fim de prevenir e combater crimes associados ao movimento fronteiriço, como tráfico de pessoas e contrabando. Paralelamente, o Estado paraguaio buscou dar maior transparência à gestão pública das migrações. Nessa linha, a perspectiva dos direitos humanos foi incluída e uma maior atenção passou a ser dada à temática migratória.

Também a política migratória do país, no bojo do Decreto n. 4483 que aprovou a Política Nacional de Migrações da República do Paraguai, faz menção expressa à participação do Paraguai nos fóruns regionais, em especial no FEM, do MERCOSUL, para promover maior inserção internacional, o que demonstra certa preocupação com o projeto de integração regional. Finalmente, com a adoção da Lei n. 6.984/2022 de Migrações, o Paraguai passa a atualizar definitivamente sua legislação migratória, apontando para uma modernização da gestão migratória nacional e a hierarquização das instituições voltadas à sua aplicação, atendendo a recomendações emitidas por organismos internacionais competentes na matéria.

Apesar de não mencionar expressamente o MERCOSUL, a nova lei reconhece que a Direção Nacional de Migração, em coordenação com as Repartições Consulares do país, dará prioridade aos acordos de imigração no âmbito de tratados, acordos e convenções internacionais e regionais ratificados pela República do Paraguai, o que lança maior perspectiva de harmonização normativa no contexto mercosulino. Em relação ao instituto do refúgio, o país também é signatário da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena, contando com a Comissão Nacional para Refugiados do Paraguai (COSTA; VIEIRA, 2022).

Apesar dos avanços observados nos últimos anos, o Estado paraguaio também enfrentou desafios sensíveis relacionados à crise migratória de venezuelanos e à pandemia de COVID-19, que afetaram significativamente a região. Em relação aos imigrantes venezuelanos, o Paraguai e o Brasil não aplicam os Acordos de Residência do MERCOSUL para fins de facilitar a regularização migratória. No entanto, enquanto o Brasil editou normativas internas infralegais para suprir a necessidade de regularização dos venezuelanos, por exemplo, em um contexto de vulnerabilidade, as medidas do Paraguai ainda seguem menos benéficas do que aquelas previstas na normativa mercosulina (BARBIERI; ALVIS e ANDRADE, 2022). Já em relação à pandemia de COVID-19, o Paraguai determinou o fechamento de suas fronteiras, com o Decreto n. 3.458/2020, permitindo inicialmente o retorno de nacionais e residentes estrangeiros no país, sendo as fronteiras posteriormente totalmente fechadas. Do mesmo modo, o Paraguai passou a não receber solicitações de refúgio durante o período de fechamento das fronteiras (COSTA; VIEIRA, 2022, p. 48).

Prosseguindo a análise migratória dos Estados Partes originários do MERCOSUL, parte-se para o estudo do Uruguai. Durante o período colonial, o Uruguai recebeu parte dos imigrantes originários da Europa e Oriente Médio. No final do século XIX e começo do século XX, houve uma entrada de imigrantes europeus, bem como de países sul-americanos. Nos últimos anos, houve uma redução da população estrangeira no país em relação à total, o que demonstra uma diminuição da presença de imigrantes (MODOLO, 2015).

O primeiro marco jurídico migratório do Uruguai foi a Lei para o fomento da Imigração, aprovada em 1890. A partir desta lei, o imigrante poderia inclusive exercer o direito de voto. Contudo, era excludente e focada na imigração produtiva, ao proibir a entrada de doentes ou pessoas incapacitadas de trabalhar. A segunda lei migratória do país foi a Lei n. 8869 de 1932, que contrariava princípios de direito internacional. A referida lei definia que um portador de qualquer doença que o impossibilitasse de trabalhar não poderia imigrar ao país. Essa lei foi revista em 1936, a qual foi ainda mais dura ao estabelecer mais limites ao ingresso no Estado. Existe uma tendência de migrar na população uruguaia, de modo que a saída de uruguaios do país é motivada pela busca de melhores condições de vida e ocorreu especialmente entre os anos 1998 e 2003, durante a crise econômica. A partir dos anos 1960, ocorreu um processo intenso de emigração uruguaia e de exílio político. Ao final do regime autoritário, entre 1982 e 1984, foi formulada uma nova política de incentivo ao retorno, consolidada com a fundação da Comissão Nacional de Repatriação (CULPI, 2017, p. 215).

Já nas primeiras décadas do século XX, o Estado uruguaio adotou políticas públicas progressistas na questão migratória, o que contribuiu para expandir a entrada de imigrantes

europeus no país, motivados pela busca do progresso econômico da nação tendo em vista a baixa população. Desde a década de 1960, observava-se uma tendência de emigração no Uruguai, mas o auge da emigração uruguaia ocorreu na década de 1970, em razão da já mencionada crise econômica e da crise política com o surgimento dos regimes militares. A emigração uruguaia para países mercosulinos, por sua vez, foi uma constante histórica por muitos anos, sendo a Argentina o principal país receptor da população uruguaia, seguida em menor escala pelo Brasil (ETCHEGARAY, 2021, p. 109).

Seguindo a evolução legislativa do país, em dezembro de 2007, foi sancionada a Nova Lei de Migração, que entrou em vigor em janeiro de 2008. A Lei 18.250 incluía em seus artigos questões sobre imigração, emigração, retorno e migrantes como sujeitos de direito, em compatibilidade com os acordos internacionais. Em consequência, a perspectiva de proteção jurídica do imigrante passou a ser incorporada no direito interno, passando a garantir a estrangeiros e familiares o direito à saúde e à educação (MONFREDO, 2011, p. 7).

Nesse sentido, a Lei Migratória uruguaia representa o avanço mais significativo na tentativa de institucionalizar uma política migratória. Sob o aspecto institucional, os órgãos responsáveis pela condução da política migratória no Uruguai são: o Ministério das Relações Exteriores, em matéria de concessão e tramitação de vistos permanentes para familiares de uruguaios e para os cidadãos mercosulinos; e a Direção Nacional de Migração, vinculada ao Ministério do Interior, para os demais casos. A exemplo da regulamentação argentina, a legislação uruguaia também reconhece o direito humano de migrar como uma garantia inalienável, independentemente da situação migratória da pessoa em causa.

Na legislação interna, também se menciona a igualdade de direitos em relação aos nacionais (ETCHEGARAY, 2021). Em matéria de regionalismo, a nova lei também reconhece que a Junta Nacional de Migração é responsável por promover a tomada de decisões que favoreçam o processo de integração regional em relação à migração intra e extrazona. O país passou a apresentar preocupações normativas com facilitação da residência permanente de estrangeiros membros da família de cidadãos uruguaios e para facilitar os direitos de mobilidade dos nacionais de Estados Partes e Associados do MERCOSUL, apresentando perspectivas de um contínuo desenvolvimento de uma política migratória baseada na perspectiva dos direitos e alinhada com os compromissos internacionais, no âmbito da Lei n. 19.254, de 2014, bem como a Lei n. 19.362, de 2015, que concede o status de cidadão aos netos de uruguaios.

Conforme explicado por Barbieri; Alvis e Andrade (2022, p. 206), a Lei de Migração n. 18.250 representa uma regulamentação que tem como foco os direitos dos migrantes, que são

reconhecidos como iguais aos dos nacionais, independentemente de sua condição jurídica. Para os autores, essa evolução normativa inclui uma nova abordagem que faz parte de uma espécie de excepcionalidade sul-americana em termos de migração, manifestada em particular durante as gestões progressistas que ocorreram em vários países da região no início do século XXI. Nesse contexto, teriam sido adotadas normativas baseadas no paradigma dos direitos humanos acima do paradigma da segurança, embora ainda se questione se essa tendência normativa realmente repercutiu, na prática, em maior acolhimento ou tolerância com a presença do estrangeiro nos países da região, considerando a permanência de práticas de controle e vigilância ainda existentes.

No caso do Uruguai, Costa e Vieira (2022, p. 49) relembram que o país é signatário dos principais documentos do Direito Internacional dos Refugiados, supramencionados, contando com a Comissão de Refugiados do Uruguai. No que tange aos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, o Uruguai aplica os Acordos de Residência, inclusive para os nacionais da Venezuela. O Estado uruguaio avançou no tema, ao implementar a Lei n. 19.254/2014, mencionada anteriormente, que prevê hipótese de autorização de residência permanente direta para os cidadãos do MERCOSUL, com disposições ainda mais benéficas do que os Acordos de Residência. Cumpre evidenciar, em complementação, que o país aplica tal lei aos imigrantes venezuelanos, demonstrando seu comprometimento com o aprofundamento da circulação de pessoas e da integração regional.

Com relação à crise sanitária da pandemia, o Uruguai também aplicou medidas que estabeleceram o fechamento das fronteiras nacionais. No entanto, foram admitidos casos de exceção que estão em consonância com os direitos de mobilidade humana, como a permissão do direito dos nacionais e estrangeiros com residência legal de retornarem ao país de origem, a manutenção do direito de solicitar refúgio e do direito à reunião familiar, assim como a possibilidade de circulação dos residentes fronteiriços (COSTA; VIEIRA, 2022).

Portanto, é possível notar que, no âmbito regional, a participação do Uruguai no MERCOSUL é destacada. Isso porque com a aprovação da recente lei de residência, desde 2014, o país outorga a residência permanente para os cidadãos do MERCOSUL sem aplicar primeiro a residência temporária, sendo o único país que o faz dessa maneira e sem custo (MOREIRA, 2019, p. 78). Sustenta-se que, com a promulgação da Lei n. 19.254, em 2014, que estabelece as normas para a tramitação de residência para nacionais do bloco mercosulino, o Uruguai avançou na integração regional em mais aspectos que outros países, já que a normativa teve como objetivo reafirmar os direitos dos migrantes, assegurando acesso a emprego formal, inclusive em órgãos públicos, gozando de benefícios de seguridade social

em igualdade de condições com os trabalhadores nacionais. Neste ponto, o MERCOSUL atuou como facilitador ao possibilitar contatos entre os agentes e gestores da política migratória nos países da região, na temática migratória.

Além dos acordos firmados no cerne do MERCOSUL, o Uruguai celebrou Tratados Bilaterais com os Estados vizinhos. Com a Argentina, assinou um documento a respeito da seguridade social, em 1974, e um Memorando de Entendimento para a livre circulação de pessoas em 2001. Com o Brasil, foi assinado um acordo de proteção social e um Acordo que concede permissão de residência para trabalho e estudo para os cidadãos que vivem na fronteira dos países (CULPI, 2017, p. 223).

Diante de todo o exposto, é possível concluir que, mesmo diante da heterogeneidade normativa, é visível que há uma nova política migratória sul-americana, em que a normativa de migração é pautada em princípios como a não criminalização dos imigrantes irregulares e o acesso a direitos independentemente da situação migratória. A análise da legislação de migração dos Estados Partes originários do MERCOSUL exemplifica como um processo de integração regional pode contribuir para a redefinição do tratamento jurídico do estrangeiro, a partir de processos de transferência de políticas migratórias e inspiração mútua de normativas tendentes a reconhecer tratamento prioritário aos nacionais dos países do bloco.

Entende-se que o tratamento favorecido em matéria de circulação e residência não implica violação do princípio da igualdade de tratamento, posto que os privilégios de circulação e residência reconhecidos no direito interno aos cidadãos sul-americanos têm como fundamento um processo de integração regional em curso. Considerando que o referido processo tem como objetivo estabelecer um mercado comum, observa-se como um compromisso decorrente do direito regional a adoção de uma livre circulação de pessoas no espaço comum, com o reconhecimento da proteção jurídica dos cidadãos do bloco.

Também em relação aos imigrantes extrarregionais, as legislações migratórias analisadas revelam certa mudança de paradigma no tratamento do estrangeiro. A partir da consagração dos princípios da não criminalização da irregularidade migratória, do reconhecimento do direito de migrar como um direito humano e da não discriminação com base na nacionalidade, a América do Sul inaugurou uma concepção mais avançada a respeito da mobilidade humana, que pode servir de inspiração para outras partes do mundo.

Ao menos do ponto de vista teórico-normativo, a legislação em causa traz uma perspectiva mais inovadora. Certamente, na prática da gestão migratória, ainda permanecem medidas securitizadoras contraditórias no confronto de imigrantes, decorrente da heterogeneidade dos governos da região, sobretudo em situações de crise, como por exemplo,

na recepção de venezuelanos e na reintrodução generalizada de controles migratórios e fronteiriços nos casos da crise sanitária, trazida com a pandemia de 2020. Mas, de maneira geral, há de se reconhecer certo esforço de atualização normativa em matéria migratória na região, com participação ativa do MERCOSUL e de suas instâncias.

Acerca do tema, García (2016, p. 110) afirma que 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, herdadas principalmente de governos não democráticos, foram gradualmente substituídas por marcos regulatórios concebidos na perspectiva de considerar a pessoa migrante enquanto sujeito de direitos, e no sentido de estabelecer limites à atuação estatal em matéria migratória, a nível humanitário e a nível dos acordos regionais celebrados.

No mesmo sentido, Culpi (2017) esclarece que o MERCOSUL, a partir das discussões nos fóruns estudados, contribuiu para que os Estados tivessem uma nova abordagem sobre o tema migratório. Desta forma, a participação nos debates dentro do arranjo mercosulino influenciou as mudanças nas leis migratórias destes países. Por outro lado, alguns Estados desempenharam papel preponderante na consolidação de uma política migratória mais avançada no MERCOSUL, especialmente a Argentina e Brasil.

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. 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. A migração intrarregional na América do Sul ainda subsiste,

essencialmente, como objeto das agendas nacionais e não como parte efetiva do processo de integração regional. Indicativo desse cenário é a morosidade na ratificação multilateral dos acordos aprovados no MERCOSUL, dado que cada país possui um sistema de incorporação de tratados internacionais próprio e com ritmos particulares. É inevitável, portanto, que os fluxos migratórios intrarregionais ainda recebam acolhimento em níveis desiguais, de acordo com as políticas desenvolvidas por cada Estado (MENDES, 2016, p. 90).

Conclui-se que as mudanças no tratamento da questão migratória nos Estados originários do MERCOSUL foram resultantes de um processo determinado por um conjunto amplo de variáveis, internas e externas. Observa-se que o bloco desempenha papel importante nas reformas das normativas migratórias nacionais, especialmente ao fornecer diretrizes para a formulação de leis nacionais, com maior ênfase sobre direitos humanos e programas de regularização de nacionais do bloco. É nítido que os países mercosulinos ainda precisam avançar na harmonização de suas legislações internas, no âmbito da livre circulação de pessoas dentro do bloco. Entretanto, os avanços proporcionados pelos acordos de residência e pelas demais normativas garantiram a expansão dos direitos dos estrangeiros, representando passos relevantes na direção de uma política integrada para a imigração, embora os acordos regionais continuem dependendo da vontade política dos Estados de incorporá-los em suas legislações nacionais e embora ainda permaneçam desafios de disciplinamento, nos termos que se passa a discutir na sequência.

6.4 Desafios e perspectivas do modelo mercosulino de disciplinamento da mobilidade humana: propostas de harmonização e impactos regionais

O direito mercosulino, a partir dos tratados e protocolos originários e das decisões e acordos que compõem o direito derivado do bloco, formou uma ordem normativa regional destinada a regulamentar os direitos de circulação e residência no espaço integrado. Tanto em relação aos cidadãos do bloco, em maior intensidade, quanto em relação aos cidadãos de países terceiros, de forma mais sutil, foram observados avanços no disciplinamento da mobilidade humana no âmbito regional, o que coloca o MERCOSUL como uma das principais organizações no disciplinamento da livre circulação de pessoas e da imigração.

No entanto, apesar de todos os avanços verificados no direito da integração regional, é possível notar que ainda permanecem alguns desafios de regulamentação no contexto do MERCOSUL, dificultando uma efetiva governança migratória regional, como se passa a discutir nesta seção. Os principais desafios normativos observados no modelo mercosulino de

disciplinamento da mobilidade humana estão relacionados, primeiramente, à própria estrutura jurídica do bloco, em face da intergovernabilidade predominante e da necessidade de incorporação, adaptação e harmonização do direito interno aos preceitos regionais.

Em segundo lugar, os desafios de regulamentação da mobilidade humana na região estão associados à dualidade de tratamento que ainda persiste em relação aos cidadãos mercosulinos e não mercosulinos, embora de maneira mais atenuada do que aquela observada na UE. Em terceiro lugar, os desafios se relacionam à necessidade de concretização dos princípios regionais, como a liberdade de circulação de pessoas e a cidadania regional, bem como à necessidade de superação do déficit de disciplinamento dos direitos de mobilidade dos cidadãos extrarregionais. Finalmente, os desafios se relacionam à heterogeneidade dos governos e à superação das crises internas.

Em relação ao primeiro grupo de desafios apresentados, a pesquisa constatou que o direito da integração regional trouxe peculiaridades normativas no disciplinamento da livre circulação de pessoas e da imigração no âmbito do MERCOSUL, que distinguem o bloco das demais experiências integrativas. No contexto mercosulino, em razão da intergovernabilidade adotada, as principais decisões acerca do processo demandam consenso por parte dos Estados. Além disso, a estrutura jurídica do bloco demanda esforços contínuos de incorporação das normativas regionais ao direito interno, bem como compromissos recíprocos de harmonização normativa entre os países da região para garantir o avanço do processo integracionista e a adequação da legislação migratória interna aos princípios regionais.

Como explica Briceño-Ruiz (2021, p. 61), o bloco enfrentou crises que evidenciaram lacunas de mecanismos jurídicos e institucionais para resolver as contradições internas. Argumentava-se que o centro da problemática remetia à institucionalidade intergovernamental do Tratado de Assunção. Da mesma forma, os mecanismos de resolução de conflitos se mostravam insuficientes, limitando a integração regional. Isso porque o processo de elaboração de normas era complexo, uma vez que as normativas aprovadas nas instituições do MERCOSUL precisavam de posterior ratificação dos congressos nacionais, em um processo de incorporação normativa, por vezes, demasiadamente longo, em que as normativas aprovadas demoravam a vigorar, ou sequer eram incorporadas.

Exemplo dessa situação de morosidade na internalização das regras mercosulinas pode ser evidenciado no caso dos acordos de residência. Nesse sentido, Costa e Vieira (2019a, p. 130) destacam que os referidos acordos foram firmados em 2002, tendo vigência apenas a partir de 2009. A problemática institucional também pode ser verificada no caso da Venezuela, que se tornou Estado Parte do MERCOSUL em 2012, vindo a ser suspensa em

2016, por não ter cumprido com a obrigação de incorporar toda a normativa vigente do bloco ao seu direito interno, no prazo de quatro anos. Entre as normas não incorporadas estão, justamente, os Acordos de Residência. Posteriormente, em 2017, os Estados Partes fundadores do MERCOSUL decidiram suspender politicamente a Venezuela, com base no art. 5º do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático.

Sobre as problemáticas envolvendo o direito da integração no MERCOSUL, Moura (2015) também exemplifica a questão utilizando o caso dos acordos de residência. O acervo de residência do bloco, como observado, foi aprovado durante a XXIII Reunião do Conselho Mercado Comum em 2002, com a assinatura de Acordos sobre a Migração e a Residência dos cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL. A normativa não prevê nenhum requisito ligado à situação socioeconômica ou laboral do migrante, a condição principal para ser beneficiário desses direitos é somente aquela de ser titular da nacionalidade de um dos Estados Partes. Porém, somente com a Decisão CMC n. 28/02 ocorreu a incorporação dos citados Acordos e, assim, as normas internacionais se tornaram realmente direito do MERCOSUL. Recorda-se que, dado o caráter intergovernamental do bloco, as Decisões do CMC são, em regra, atos que precisam se submeter ao procedimento de incorporação em cada Estado Parte a fim de se tornarem vigentes, de modo que abertura constitucional ao direito internacional varia a depender de cada ordenamento jurídico interno.

Considerando-se tal situação, e diante do retardo do Paraguai em realizar a ratificação do Acordo, os outros Estados Partes começaram a aplicá-lo de modo bilateral. Os Acordos sobre Residência, na qualidade de normas do MERCOSUL, entraram em vigor para todos os Estados do bloco somente em 28 de julho de 2009, após o depósito da ratificação pelo Paraguai. Por sua vez, o Acordo sobre a Regularização das Migrações Internas, também aprovado no bojo do acervo de residência do bloco, cujo principal objetivo é permitir efetuar a tramitação migratória da residência sem necessidade de o beneficiário sair do país em que se encontra, e independente da condição migratória em que houver ingressado, não se encontra atualmente em vigor, pois falta a ratificação da Argentina.

Outro exemplo que demonstra os desafios da incorporação normativa no MERCOSUL pode ser observado na ausência de internalização de acordos que seriam relevantes para o avanço do processo integracionista. Veja-se o caso do Acordo para a criação do Visto MERCOSUL, Decisão CMC 16/2003, que requer incorporação dos Estados, o que não foi feito por Argentina, Brasil e Uruguai. No mesmo sentido, cita-se o caso do Acordo Operativo para a Implementação de Mecanismos de Intercâmbio de Informação Migratória, de 2019, com o objetivo de estabelecer mecanismos coordenados de consulta, verificação, intercâmbio

de informação de pessoas, com fins migratórios, tendentes a facilitar o trânsito de pessoas, favorecer a cooperação e a prevenção de crimes de ordem transnacional, que ainda não está vigente porque está em processo de ratificação na Argentina, Brasil e Paraguai.

Fatores que desafiam o MERCOSUL, em matéria de mobilidade humana, são as distintas concepções adotadas por cada Estado Parte na interpretação do Direito Internacional. Enquanto Argentina e Paraguai possuíam 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 adotavam 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, parte dos acordos firmados sobre migração não entrou em vigor, por falta de depósito do instrumento de internalização respectivo, ao passo que acordos futuros podem enfrentar desafios semelhantes.

Em síntese, com relação às normas do MERCOSUL, observa-se que, embora possuam efeito vinculante, tais normativas não passam a valer imediatamente nos Estados Partes depois de serem aprovadas, devendo passar pelo processo de ratificação de tratados internacionais, de acordo com o procedimento interno de cada Estado, no caso de algumas decisões, ou por processo de internalização por outros meios, com relação às demais normas e dependendo do objeto. Logo, a normativa do MERCOSUL não tem aplicabilidade imediata e efeito direto, o que pode postergar a sua vigência por anos, até que todos os Estados Partes as tenham transposto ao direito interno (COSTA; VIEIRA, 2019a).

Em uma perspectiva comparativa com o direito da UE, esclarece-se que a supranacionalidade normativa do bloco europeu conferiu uma atuação mais incisiva sobre o disciplinamento da mobilidade humana no espaço comum. A partir dos princípios da aplicabilidade imediata, efeito direto e primazia do direito da UE em relação ao direito interno, bem como a partir da uniformidade de interpretação promovida pelo TJUE, a UE conseguiu consolidar um sistema jurídico supranacional para a regulamentação do tema.

Naquele modelo, a livre circulação de pessoas já está amplamente consolidada no bojo dos tratados originários e no direito derivado da UE, embora os Estados-membros conservem poder de atuação em situações de crises e de ameaça à segurança interna e ordem pública. Por outro lado, a política de imigração do bloco é regida por um esquema de partilha de competências com as instituições comunitárias e com os países membros, considerados protagonistas na implementação das políticas migratórias, embora a UE já conte com normativas comunitárias destinadas a disciplinar direitos de circulação e residência para os

nacionais de países terceiros, com diretivas sobre residência de longa duração e tratamento da imigração irregular, o que ainda não se verifica no MERCOSUL.

Ademais, como visto, o tema da política migratória no contexto da UE apresenta uma lógica de abertura das fronteiras internas para os cidadãos europeus e de fechamento das fronteiras externas para imigrantes de terceiros Estados. Isso porque, a partir do aumento nos fluxos migratórios nos últimos anos, houve um crescimento do nacionalismo e da xenofobia na Europa, fazendo com que não somente a política migratória para imigrantes extracomunitários se tornasse mais rígida, como também a própria liberdade de circulação dos cidadãos europeus (VIEIRA; COSTA, 2018).

No caso sul-americano, por sua vez, as normas aplicadas no MERCOSUL para a livre circulação de pessoas, e para as migrações em geral, estão vinculadas à dimensão da cidadania e da agenda social do bloco, as quais se encontram diretamente interligadas aos direitos fundamentais e demandam a participação direta e constante dos Estados Partes para sua efetiva implementação. No MERCOSUL, os Estados continuam protagonistas tanto em relação à política da livre circulação de pessoas, no bojo da cidadania mercosulina, quanto em relação à política migratória para os nacionais de países extra bloco, o que traz desafios adicionais relacionados ao modelo intergovernamental adotado.

Neste ponto, cabe uma reflexão crítica acerca da estrutura normativa do MERCOSUL. A tese verificou que a estrutura intergovernamental, por si só, não pode ser utilizada como uma escusa ou justificativa para a possível estagnação do processo integracionista e para a lacuna de regulamentação observada em relação às migrações extrarregionais. Em outras palavras, entende-se que a mera mimetização do modelo europeu de disciplinamento da mobilidade humana, com a importação da supranacionalidade para o modelo mercosulino, não seria a solução adequada para superar os obstáculos de normatização observados.

A uma, porque o MERCOSUL já conseguiu apresentar certo avanço jurídico na matéria migratória, em muitos casos até superando o modelo europeu de disciplinamento, como por exemplo, na consagração dos princípios da não criminalização da irregularidade, da não discriminação com base na nacionalidade e na abolição de critérios econômicos para concessão da residência temporária para os cidadãos sul-americanos. A duas, porque o próprio direito da integração regional fornece alternativas de disciplinamento que podem ser utilizadas pelo bloco para superação dos empecilhos jurídicos relativos à adaptação e incorporação normativa, como por exemplo, a utilização de mecanismos previstos no tribunal de revisão e a estratégia de harmonização normativa, com possibilidade de adoção de instrumentos disciplinadores não vinculantes, orientadores de condutas no tema migratório.

Consciente das profundas diferenças que permeiam a realidade europeia daquela sul-americana, não há como escapar da base comum que sustenta o estudo do tema. O modelo intergovernamental, calcado no consenso e na unanimidade das decisões, é comumente identificado como aquele de baixo nível de dependência interpartes, a prescindir de altas autoridades e de instâncias supranacionais. Na América Latina, pelas peculiaridades do modelo presidencialista, tornou-se inviável pensar em uma espécie de soberania compartilhada, em termos supranacionais. Conforme bem problematiza Almeida (2019, p. 89), parte da doutrina, influenciada pela abundante literatura sobre o processo europeu de integração, costuma organizar as análises dos processos latino-americanos dentro do molde tradicional do direito internacional, que efetua a distinção entre, de um lado, o direito comunitário e instituições de tipo supranacional, e, do outro, atos de simples direito internacional, que resultam em organizações de caráter intergovernamental.

Costuma-se atribuir o relativo fracasso das experiências sul-americanas ao fato de que estes arranjos se limitaram aos entendimentos entre governos, recusando-se a formar um ente supranacional, que poderia, supostamente, guiar o processo em direção a uma estrutura de integração, idealmente concebida em moldes europeus. Segundo essa lógica, o caráter intergovernamental dos arranjos latino-americanos seria o fator que os impediria de chegar ao modelo supranacional da UE, em uma dicotomia jurídica, que seria, em tese, responsável pelo sucesso de um e pelo fracasso de outro.

Não se concorda plenamente com essa posição. Como observado, não se pode afirmar, a partir das análises realizadas nesta pesquisa, que a UE seja um modelo de sucesso no disciplinamento da mobilidade humana, graças à supranacionalidade adotada, ou que o MERCOSUL seja um modelo de fracasso no disciplinamento da livre circulação de pessoas, devido à intergovernabilidade prevalecente. Da mesma forma, não se pode concluir que a UE seja uma fortaleza fechada, que obstaculiza todo e qualquer tipo de movimento migratório, ou que o MERCOSUL seja um modelo de portas abertas, em que todos os fluxos populacionais são amplamente permitidos e incentivados, sob pena de simplificar a análise. Na verdade, constata-se que ambas as experiências regionais congregam complexos sistemas de inclusão e exclusão jurídica do estrangeiro em seus direitos de circulação e residência, a depender dos critérios de disciplinamento adotados, que tendem a favorecer determinados fluxos associados aos cidadãos regionais, e selecionar ou enrijecer determinados fluxos extrarregionais.

Por essa razão, verifica-se que, no MERCOSUL, a intergovernabilidade não deve ser atribuída, aprioristicamente, como uma escusa para a morosidade na adoção das normas relativas à livre circulação de pessoas e à imigração. O próprio direito mercosulino oferece

alternativas e vantagens de regulamentação que podem ser usadas para contornar os desafios apresentados em matéria de migração e mobilidade. Nesse sentido, passa-se a discutir as alternativas que o modelo intergovernamental apresenta a fim de que o bloco alcance maior efetividade no disciplinamento da matéria, sem necessariamente importar o modelo da UE.

Uma das alternativas que podem ser utilizadas para contornar os desafios jurídicos associados à forte intergovernabilidade está relacionada aos próprios instrumentos institucionais previstos pelo direito do MERCOSUL, como a atuação do TPR do bloco e a opinião consultiva. O MERCOSUL tem trabalhado com a harmonização das legislações nacionais, buscando amenizar as disparidades no tratamento dispensando pelo direito de fonte interna. Como apontam Vieira e Costa (2019, p. 185), soma-se a tal dificuldade a existência de assimetrias na interpretação e aplicação da legislação migratória pelos órgãos jurisdicionais dos Estados Partes. Consequentemente, a ausência de uma interpretação comum das normas do MERCOSUL faz com que os tribunais internos dos Estados decidam não só de maneira diversa entre si, mas também contrária aos objetivos da própria norma. Esse cenário de incerteza jurídica pode colocar em risco a efetividade da normativa produzida, que demanda anos entre produção, negociação, ratificação e internalização, bem como sujeita os beneficiários dos direitos, neste caso os imigrantes, a uma situação de insegurança jurídica.

No âmbito mercosulino, o TPR representa um órgão fundamental para a uniformização da interpretação do Direito do MERCOSUL. Foram atribuídas ao tribunal competências específicas relacionadas à revisão dos laudos dos tribunais arbitrais *ad hoc*, ao julgamento das controvérsias entre os Estados Partes, à apreciação de medidas excepcionais e de urgência, e, ainda, à emissão de opiniões consultivas. Esta última competência apresenta potencial para facilitar a aplicação das normativas migratórias.

A opinião consultiva, ao ter como objetivo a uniformização da interpretação da normativa em causa, adquire especial relevo, na tentativa de unificar critérios hermenêuticos, para que a divergência de interpretações nacionais não prejudique a coerência do Direito do MERCOSUL (VIEIRA; COSTA, 2019, p. 192). A opinião consultiva consiste em uma provocação feita ao TPR para que este se manifeste acerca de uma matéria do direito regional, que pode ser feita pelos órgãos decisórios do bloco, pelo PARLASUL, pelos Estados Partes atuando em conjunto ou ainda pelas Cortes Superiores dos países. Em outras palavras, revela-se como um mecanismo de cooperação entre as cortes jurisdicionais internas e o TPR, que não poderá rediscutir matéria de fato, tampouco indicar a solução para o caso concreto, mas, sim, somente analisar o direito mercosulino em causa e apontar a correta interpretação.

No MERCOSUL, o referido mecanismo pode ser relevante para a uniformização da interpretação e aplicação da normativa do bloco no tema da migração e da livre circulação de pessoas. A atuação das referidas instâncias pode conferir maior efetividade aos direitos contidos em normas afeitas à migração e mobilidade, que compõem o direito derivado do bloco, como o Acordo sobre Residência e o Estatuto da Cidadania, trazendo maior segurança jurídica às pessoas migrantes.

Noutro giro, uma alternativa para fortalecer a atuação do bloco na matéria da livre circulação de pessoas e na imigração seria através da retomada e do fortalecimento do FEM do bloco. Isso porque o fórum constitui um espaço de diálogo, com função pré-normativa, que coloca em contato governos, instituições, academia e sociedade civil, na discussão das temáticas migratórias de interesse para a região. O referido Fórum traz como vantagens promover o diálogo regional, a concertação política e a discussão de políticas públicas envolvendo os direitos dos migrantes, funcionando, ainda, como um impulsionador das políticas regionais no direito interno, e como um mecanismo de difusão de legislações migratórias internas e de boas práticas para os demais países do arranjo sul-americano.

Após a assinatura do Acordo de Residência a questão migratória passou a ser abordada mais efetivamente pelo bloco, com a criação do Foro Especializado Migratório, em 2003 (LUNARDI, 2015). Ao promover a articulação da dimensão migratória, o FEM funcionou como um difusor de políticas migratórias regionais, principalmente colocando em contato as posições nacionais sobre o tema. Em um modelo intergovernamental, a utilização das instituições do bloco como um espaço de debate e discussão sobre princípios e práticas migratórias se torna relevante, porque pode inspirar a adaptação da legislação interna, bem como a atualização de normativas regionais, facilitando a posterior incorporação jurídica, tendo em vista que os Estados Partes puderam participar ativamente da formulação da norma.

Também é interessante destacar a necessidade de retomada de iniciativas de diálogo regional, como as conferências sul-americanas, que podem funcionar como espaços de prestação de contas mútuas a respeito das normativas e políticas públicas adotadas na América do Sul em matéria de livre circulação de pessoas e de imigração. Principalmente, ao se considerar que as referidas conferências contribuíram para a discussão e consagração de princípios caros à governança migratória na América do Sul, como a não criminalização da imigração irregular e a cidadania regional.

A atuação desses espaços regionais pode ser relevante, principalmente, na adoção de instrumentos não vinculantes de disciplinamento da mobilidade humana, como declaração de princípios migratórios, a exemplo da Declaração de Princípios Migratórios de Santiago, ou

guias orientadoras de conduta dos Estados Partes no tema da imigração. Tais instrumentos disciplinadores contribuem com uma integração jurídica gradual, conformando condutas a partir da convergência de princípios e boas práticas em matéria de migração e mobilidade, mais próxima do *soft Law*, sem a vinculatividade e cogência de um acordo regional, por exemplo, como no caso do acordo de residência. Tais espécies normativas podem representar uma estratégia interessante para um modelo intergovernamental, em que os Estados são fortemente apegados às competências soberanas, como é o caso do MERCOSUL, sobretudo no que tange ao disciplinamento das migrações extrarregionais.

Outro ponto de destaque do direito mercosulino consiste em apostar na harmonização normativa como estratégia jurídica utilizada para alcançar avanços na integração regional. Diferentemente do modelo europeu, que aposta na uniformização normativa e na unificação de critérios como estratégias para o direito comunitário. No caso do MERCOSUL, diante do forte apego às competências soberanas nacionais, inclusive em matéria migratória, o bloco apostou, desde o princípio, na harmonização das legislações internas em temas de interesse da integração, conforme anunciado no Tratado de Assunção, sendo a livre circulação de pessoas um desses temas de interesse, já que se pretende conformar um mercado comum.

A responsabilidade de promover tal harmonização é, inicialmente, dos órgãos com capacidade decisória do bloco, que possuem competência para legislar. No contexto dos países mercosulinos, esse efeito harmonizador pode ser observado na recente atualização da legislação migratória interna dos países da região (GARCÍA, 2016), que envolve não apenas uma harmonização dos critérios de DIPr, mas uma harmonização substancial em matéria de residência regional no sentido de conferir um tratamento favorecido aos estrangeiros regionais, usando como fundamento a participação do país em um processo de integração. A referida estratégia pode ser usada também para harmonizar os critérios relativos aos nacionais de países terceiros, como por exemplo, nos requisitos para obtenção da residência legal de longa duração ou nos requisitos para o ingresso nos territórios nacionais nos deslocamentos de curta duração, o que contribuiria para uma abordagem mais integrada para o MERCOSUL em relação aos fluxos extrarregionais.

Em relação ao segundo grupo de desafios mencionados, acerca da dualidade de tratamento entre mercosulinos e não mercosulinos em matéria de atribuição de direitos de circulação e residência no espaço regional, cabe destacar que, com a adoção dos acordos de migração e residência e com a implementação de uma cidadania regional, o MERCOSUL consolidou um estatuto jurídico favorecido e privilegiado para os cidadãos do bloco. Tal estatuto não necessariamente se aplica aos nacionais de países terceiros.

As normativas do bloco buscaram favorecer os deslocamentos intrarregionais de curta duração, implementar os controles integrados de fronteiras, conceder direitos laborais e previdenciários, bem como promover o reconhecimento mútuo de títulos e qualificações profissionais, técnicas e acadêmicas para os nacionais dos países do bloco que se estabelecem nos demais países da região. Sobretudo, o MERCOSUL favoreceu os requisitos para a obtenção da residência regional, o que contribui para avançar em uma governança migratória, a partir da construção de um espaço de livre residência.

No que tange aos nacionais de países terceiros, os direitos de circulação e residência desses cidadãos não mercosulinos continuam disciplinados, fundamentalmente, no âmbito das legislações migratórias nacionais, seja em relação aos deslocamentos de curta duração, para fins de turismo e negócios, por exemplo, seja em relação aos deslocamentos migratórios propriamente ditos, para fins de fixação de residência de longo prazo. Alguns avanços foram observados para os estrangeiros extrarregionais residentes no bloco, bem como em perspectivas principiológicas gerais, a partir de declarações conjuntas formuladas pelos países da região. No entanto, a parte substancial do tratamento jurídico do estrangeiro extrarregional continua enraizada no direito interno de cada Estado.

Apesar de se observar um esforço regional de atualização das normativas internas em matéria de migração, que trata o imigrante como um sujeito de direitos, na esteira da tradição jurídica de proteção concedida ao estrangeiro no bojo da integração latino-americana, ainda se observam disparidades de tratamento para os nacionais de países terceiros, embora de maneira mais atenuada do que aquela verificada em outros blocos, como na UE. De modo geral, também no MERCOSUL, é possível perceber que o direito da integração regional estabelece distinções entre mercosulinos e não mercosulinos em termos de direitos de circulação e residência no espaço regional (MODOLO, 2010).

Não obstante a atenuação das disparidades jurídicas entre mercosulinos e não mercosulinos, em razão da atualização das regras migratórias internas dos Estados Partes do MERCOSUL e da adotação de iniciativas como o Estatuto da Cidadania, que concede prerrogativas aos estrangeiros não regionais residentes no bloco, as disparidades de tratamento ainda existem. Esse modelo dual demanda maior harmonização jurídica entre os países do bloco para a consolidação de um efetivo sistema de disciplinamento da mobilidade humana, sendo esse um dos principais desafios do bloco.

Como exemplo das dualidades de tratamento envolvendo estrangeiros regionais e extrarregionais no arranjo mercosulino, em matéria de livre circulação, aponta-se que os nacionais de um Estado Parte do MERCOSUL podem utilizar determinados documentos de

identificação pessoal, como documentos de viagem hábeis para o trânsito pelo território dos demais Estados Partes, sem necessidade de utilizar seus passaportes. A prerrogativa em questão pode ser observada no Acordo Sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, Decisão CMC n. 46/15, que estabelece o rol dos documentos válidos; bem como no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, de 2021. Tal prerrogativa permite aos cidadãos do bloco viajarem a países mercosulinos sem passaporte desde que estejam portando uma cédula de identidade em bom estado de conservação e cuja fotografia ainda identifique plenamente o titular.

Em relação aos nacionais de países terceiros, não cidadãos do MERCOSUL, para fins do exercício de direitos de circulação no espaço regional, devem ser observados os requisitos previstos em cada lei nacional dos Estados Partes do bloco. Os requisitos para viagens de turismo, por exemplo, podem comportar a apresentação de passaporte válido, sem a possibilidade de utilização da cédula de identidade, e a depender da nacionalidade, pode ser necessária a obtenção de visto prévio, mesmo para as estadias de curta duração. O prazo máximo de permanência nos países do bloco também varia em cada país para os estrangeiros extrarregionais, e devem ser consultados com as autoridades migratórias e de fronteiras de cada Estado, posto que os cidadãos do MERCOSUL ou de outros processos regionais, têm prerrogativas de permanência não necessariamente extensíveis aos cidadãos extrarregionais.

No caso do Brasil, por exemplo, a Lei de Migração determina que ao solicitante que pretenda ingressar ou permanecer em território nacional poderá ser concedido visto de acordo com a respectiva finalidade. A exemplo do visto de visita; temporário; diplomático; oficial; ou de cortesia, cada qual com fins específicos. O visto de visita, por exemplo, pode ser concedido para fins de turismo; negócios; trânsito; atividades artísticas ou desportivas. Enquanto o visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das hipóteses previstas na lei, como de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; ou mesmo acolhida humanitária, dentre outros.

Nesses casos, podem ainda ser observadas as condições adicionais, como o período de permanência previsto no Quadro Geral de Regime de Vistos para a entrada de estrangeiros no Brasil (BRASIL, 2022), cujo prazo de permanência varia a depender da nacionalidade e dos acordos firmados pelo país no bojo da integração regional, que ainda estabelece critérios favorecidos na utilização de canais privilegiados em portos e aeroportos, na desburocratização dos controles migratórios e dos documentos de viagem admitidos nas estadias de curta

duração, o que demonstra a existência de um regime de dualidade de tratamento em matéria de circulação de pessoas no espaço regional.

Em matéria de residência, também se verifica, com mais notoriedade, a dualidade de tratamento em tela. Considerando que no MERCOSUL está em vigor o Acordo de Residência, o bloco conferiu aos nacionais dos países mercosulinos facilidades na obtenção da residência temporária, bem como um conjunto de direitos associados à residência, formando uma condição jurídica do cidadão mercosulino. Como já observado, 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, com condições mais simplificadas do que aquelas aplicadas aos nacionais de Estados terceiros (MOURA, 2015, p. 633).

Os nacionais de um país do MERCOSUL que desejem residir no território de outro Estado Parte poderão obter no Estado Parte receptor a residência temporária de até dois anos sem necessidade de comprovar a atividade que vão realizar, sendo suficiente a comprovação de sua nacionalidade; e a residência permanente, mediante a apresentação da solicitação respectiva, nos noventa dias anteriores ao vencimento da residência temporária. O acordo consolida um direito à livre residência no âmbito do MERCOSUL, no qual os cidadãos do bloco possuem prerrogativas diferenciadas em comparação com os indivíduos provenientes de países terceiros. Representa, portanto, um instrumento de garantia dos direitos fundamentais, razão pela qual o regime do MERCOSUL pode se mostrar paradigmático para outras regiões.

Diferentemente do regime da UE, por exemplo, em que recursos suficientes ou empregos são necessários para residir por mais de três meses, estes recursos não são condição indispensável para residência temporária na América do Sul. Ademais, o debate acerca da não criminalização da irregularidade e do reconhecimento do direito de migrar, contribui para a governança migratória e para a tutela dos direitos dos imigrantes, não obstante os desafios em curso (BRUMAT; ACOSTA, 2020).

Além do direito de residência, os beneficiários mercosulinos gozam de direito à igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado receptor em matéria de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, bem como no que tange à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social. Os nacionais de um Estado Parte do MERCOSUL que obtenham residência em outro Estado Parte podem, nas condições que estabelecem as leis que regulamentam seu exercício: trabalhar e exercer toda atividade lícita; peticionar às autoridades; entrar,

permanecer, transitar e sair do território desse Estado Parte; associar-se para fins lícitos; professar livremente seu culto; e transferir recursos livremente ao seu país de origem. (MOURA, 2015). Igualmente, os residentes de um Estado do MERCOSUL podem circular livremente pelo território dos demais Estados do bloco com seus veículos comunitários particulares em viagem de turismo.

Em relação aos nacionais de países terceiros, que sejam membros da família de um cidadão mercosulino e que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes, poderão obter uma residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam, nos termos do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. Os demais nacionais de países terceiros, que não sejam membros da família de um cidadão mercosulino e não sejam residentes permanentes no território de um Estado Parte do bloco, não gozam das mesmas prerrogativas e das mesmas facilidades atribuídas aos cidadãos mercosulinos.

Para os estrangeiros extrarregionais, a obtenção do direito de residência está condicionada aos requisitos previstos nas leis migratórias internas dos países, que variam entre si. Constata-se que a regulamentação mercosulina não se ocupa substancialmente do tema. Os critérios para concessão do direito de residência para os estrangeiros extrarregionais estão previstos no direito interno, não no âmbito dos acordos de residência do MERCOSUL. Portanto, as facilidades de concessão da residência não se aplicam imediatamente a essas pessoas. Verifica-se que o modelo sul-americano não disciplina significativamente os direitos de circulação e de residência dos estrangeiros extrarregionais, posto que não se observam normativas regionais destinadas aos direitos de residência legal, de circulação e de harmonização de documentos de viagem para esses estrangeiros.

Dessa situação decorre uma dualidade de tratamento jurídico dos estrangeiros. Por um lado, os cidadãos do MERCOSUL têm seus direitos de mobilidade facilitados no bojo do direito regional. Por outro lado, os cidadãos de países terceiros estão sujeitos à legislação migratória interna dos países da região, cujo tratamento jurídico pode ser mais benéfico ou menos prioritário a depender dos critérios de análise adotados ou dos interesses em causa.

Acerca dos direitos de residência, observa-se que se deve recorrer ao direito interno caso se deseje verificar o conteúdo e a extensão dos direitos atribuídos aos estrangeiros extrarregionais, que complementam o estatuto jurídico dos cidadãos não mercosulinos. A título de ilustração, veja-se o exemplo da Lei de Migração adotada no Brasil, que no art. 30 preceitua que a residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das hipóteses previstas em lei. Interessante notar que a legislação interna segue o padrão das demais legislações da região, ao privilegiar

o tratamento dos cidadãos mercosulinos, já que no art. 30, inciso II, alínea a, prevê a concessão do direito de residência à pessoa que seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação. Da mesma forma, o art. 111 preceitua que a Lei de Migração 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. Neste ponto, a norma positivou um critério de interpretação e aplicação da legislação pátria em matéria de mobilidade de pessoas, em deferência ao direito regional.

Outra normativa mercosulina que evidencia a dualidade de tratamento do estrangeiro, pode ser observada na adoção do já mencionado Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. O Estatuto compila direitos e benefícios em favor dos nacionais, cidadãos e residentes dos Estados Partes do MERCOSUL contemplados no acervo jurídico vigente. A normativa permite visibilizar e promover os referidos direitos e benefícios. Nesse viés, o Estatuto da Cidadania é uma iniciativa significativa na busca pela construção de uma política regional, embora o plano de ação e as decisões originárias tenham passado por dificuldades de concretização, devido aos impasses da integração mercosulina (MENDES, 2016, p. 90).

Verifica-se que o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL propõe um conceito de cidadão e dispõe acerca de um conjunto de direitos fundamentais inerentes a tais pessoas. Há diversos direitos fundamentais relacionados à livre circulação de pessoas e às migrações em geral, presentes na redação do Estatuto. Dentre os direitos já mencionados, os cidadãos do MERCOSUL possuem: direito de circulação, residência, assistência jurídica gratuita, direitos trabalhistas e de outra ordem em condições de igualdade com os nacionais. Além dos direitos explicitados, em matéria de circulação de pessoas, a versão do Estatuto da Cidadania, publicada em 2021, por ocasião do trigésimo aniversário do bloco, compila as liberdades e garantias até então asseguradas aos cidadãos do bloco. O Estatuto prevê uma série de prerrogativas, que não são automática e imediatamente extensíveis aos cidadãos terceiros.

Dentre os direitos e prerrogativas asseguradas aos cidadãos mercosulinos, destaca-se que os cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL poderão utilizar os canais privilegiados de ingresso que sejam instalados nos aeroportos internacionais dos países mercosulinos, conforme decisão CMC n. 46/00. Ademais, os nacionais de um Estado Parte do MERCOSUL têm direito a que seja reconhecida a validade dos documentos de retorno emitidos por suas representações consulares em caso de furto, perda ou extravio de seus documentos de viagem, a fim de transitar pelo território de outro Estado Parte para retornar ao país de sua nacionalidade, sem necessidade de visto prévio, conforme Decisão CMC n. 46/15.

Noutro giro, os nacionais de um Estado Parte do MERCOSUL que realizarem trâmites imigratórios para a solicitação de vistos, renovação de prazo de estada e concessão de permanência em outro Estado do bloco serão dispensados de apresentar a tradução, confome Decisão CMC n. 44/00. Ainda, os empresários nacionais dos Estados Partes poderão estabelecer-se no território de qualquer dos outros Estados Partes para o exercício de suas atividades, sem outras restrições além daquelas emanadas das disposições que regulem as atividades exercidas pelos empresários no Estado receptor, com agilidade dos trâmites relativos à outorga de suas autorizações para residência, bem como de seus documentos trabalhistas e de identidade, nos termos a Decisão CMC n. 32/04.

O Estatuto menciona, ainda, que as pessoas que realizem trânsito internacional pelas fronteiras onde existam postos de controle de trânsito internacional aéreo, fluvial-marítimo ou terrestre dos Estados Partes do MERCOSUL serão beneficiadas com a progressiva implementação, em substituição do formato físico, da modalidade de registro migratório eletrônico de seus dados por parte dos organismos que realizam o referido controle, conforme Decisão CMC n. 53/15. Por fim, reconhece que os titulares de passaportes comuns expedidos pelos Estados Partes contam com documentos de viagem harmonizados quanto à sua nomenclatura e características e sujeitos ao aperfeiçoamento permanente de sua segurança.

Faz-se necessário tecer um último comentário a respeito do referido Estatuto. Apesar de o instrumento mercosulino ter mantido, em certa medida, a dualidade existente entre o tratamento do cidadão mercosulino e não mercosulino em matéria de circulação de pessoas, já que esta dicotomia normativa é uma marca do processo de integração regional como um todo, a normativa parece ter lançado perspectivas para futura atenuação dessa dualidade. Como relembram Costa e Vieira (2022), o destaque dado à qualificação do estrangeiro reconhece abertura para que seja considerado cidadão do MERCOSUL tanto os nacionais quanto os estrangeiros com residência legal nos Estados Partes, o que se mostra benéfico para imigrantes intra e extrabloco, porque inaugura perspectiva de futura equiparação de tratamento dos nacionais de países terceiros que possuam residência legal no bloco, desde que haja um esforço de atualização das normativas existentes.

Ademais, levando em consideração que o Estatuto foi compilado em um contexto jurídico regional que privilegia um discuros normativo de respeito, proteção e promoção dos direitos dos migrantes, reconhecendo que as liberdades fundamentais são condições essenciais para a consolidação do processo de integração, os direitos e benefícios incluídos nos eixos temáticos que conformam o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL são abordados a partir de uma perspectiva transversal de direitos humanos, de igualdade e de não discriminação. Em

consequência, o Estatuto reconhece a necessidade de proteção jurídica do imigrante, extra e intra bloco. A normativa expressamente se define como um instrumento dinâmico, que será atualizado à medida que novos direitos forem reconhecidos pelas normas do bloco, cabendo contínuas investigações para verificar eventuais atenuações que o instrumento poderá trazer.

Neste ponto, reconhece-se que a dualidade de tratamento entre estrangeiro regional e extrarregional no contexto mercosulino, apesar de ainda estar presente, manifesta-se de forma atenuada, se comparada ao contexto europeu. A uma, porque as distinções entre livre circulação e imigração não são tão nítidas quanto na UE, já que no âmbito mercosulino as normas voltadas à consolidação da liberdade de circulação de pessoas e da cidadania regional ainda estão em vias de consolidação. A duas, porque não há no bloco, ao menos do ponto vista teórico-discursivo, uma visão que associa a imigração extrarregional com uma ameaça à ordem pública ou segurança interna. Em outras palavras, o bloco não coloca como objetivo expresso o incisivo combate ou contenção da imigração irregular ou o endurecimento de fronteiras externas, com ocorre na UE, o que colabora para acirrar as distinções entre cidadãos comunitários e extra comunitários naquele modelo. A três, porque se observa, no contexto mercosulino, uma lacuna no disciplinamento da condição jurídica dos estrangeiros extrarregionais em matéria de circulação e residência.

A responsabilidade de disciplinamento restou fortemente atrelada às competências migratórias de cada Estado Parte, e não às instâncias regionais. Atrela-se a este fato, como relembra García (2016), o esforço de atualização normativa recente na legislação migratória dos países da região, passando a regular a migração em uma perspectiva de direitos. Isso porque no início do século XXI, os processos de integração passaram a incorporar o tema da imigração com direitos, o que impactou as normas internas até então adotadas pelos países. De modo que as legislações anteriores a esse período foram gradualmente substituídas por leis migratórias concebidas na perspectiva de considerar a pessoa migrante enquanto sujeito de direitos, e no sentido de fixar limites à atuação estatal na seara migratória, a nível humanitário e a nível dos acordos regionais assumidos, o que acabou por mitigar, em certa medida, o tratamento discriminatório em relação aos nacionais de países terceiros.

Em síntese, é possível notar que permanecem óbices à regulamentação dos direitos de circulação e residência aos nacionais de países terceiros no MERCOSUL, sobretudo quando estes não são residentes legais do bloco ou não são considerados membros da família de um cidadão mercosulino. Os cidadãos não mercosulinos têm seus direitos de entrada, permanência e circulação regidos, em larga medida, pelas leis nacionais.

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 apresentou maior produção normativa no disciplinamento da dimensão externa da mobilidade humana, por ter estabelecido, por exemplo, normativas comunitárias para atrair mão de obra qualificada de países terceiros; por ter estabelecido 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; e até mesmo com estratégias comuns para imigrantes extracomunitários em situação irregular.

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 fronteiriço e migratório, as condições de entrada e circulação no espaço regional permanecem em forte dependência da atuação estatal. Sintetizando o tema, Modolo (2015, p. 585) conclui 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.

Como alternativas para lidar com as dualidades de tratamento e para suprir as lacunas de regulamentação dos direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros, entende-se que o bloco pode apostar no esforço de harmonização normativa, com a inserção do tema nos fóruns regionais especializados, aproveitando-se da estrutura institucional já existente. Dentre as alternativas, o esforço harmonizador da legislação migratória interna, em obediência ao princípio previsto no tratado constitutivo do bloco, pode implicar em posterior uniformização dos critérios, prazos e procedimentos relativos aos direitos de mobilidade.

Paralelamente, entende-se que o bloco pode apostar em iniciativas de *soft Law*, a exemplo da Declaração de Princípios Migratórios de Santiago, que se aplica aos nacionais de países terceiros, a fim de consolidar uma governança migratória regional e de alcançar certo nível de disciplinamento das migrações extrarregionais, ao menos do ponto de vista principiológico. A atualização dos princípios migratórios para os nacionais de países terceiros se mostra como uma alternativa viável ao MERCOSUL, porque pode contornar o forte apego dos países à soberania territorial, bem como à intergovernabilidade.

A atualização dos princípios migratórios, através de declaração, de carta conjunta de intenções, de pactos migratórios ou de qualquer outro instrumento de disciplinamento que se queira nomear, pode contribuir para adequar o tratamento da imigração e orientar a futura

produção normativa interna e regional, levando em consideração os desafios recentes na região envolvendo a feminização dos fluxos, os deslocados e refugiados ambientais, o direito das populações originárias, o fluxo específico de algumas nacionalidades como venezuelanos e afegãos em situação de crise, e as demais interseccionalidades que envolvem o tema, com formulação de políticas públicas específicas para lidar com a questão e preencher as lacunas.

Seguindo a análise dos desafios do bloco, chega-se ao terceiro grupo de desafios identificados no MERCOSUL em matéria de mobilidade humana, relacionados à necessidade de plena concretização dos princípios regionais estabelecidos pelo direito originário e derivado, a exemplo da liberdade de circulação de pessoas e da cidadania regional. Como observado, a liberdade de circulação de pessoas ainda não está plenamente concretizada no âmbito do arranjo mercosulino (MOURA, 2018). Não se verificam requisitos que tradicionalmente caracterizam a referida liberdade em um espaço comum, como por exemplo, a eliminação dos controles nos postos de fronteiras internas ou a possibilidade de deslocamentos intrarregionais sem a realização de controles migratórios.

Na verdade, o que existe no MERCOSUL é uma facilitação dos controles para a passagem nas fronteiras internas para os cidadãos regionais, como a adoção de postos de passagem favorecidos ou a possibilidade de utilização de documentos simplificados para a autorização dos deslocamentos regionais. Porém, tais controles ainda se mostram presentes e efetivos. Não se admite a desmobilização dos controles fronteiriços internos ou a adoção do controle integrado de fronteiras externas, como ocorre no âmbito de Schengen. Ademais, os acordos de residência, principal normativa sobre a matéria no MERCOSUL, consagraram uma livre circulação em uma perspectiva apenas bilateral, entre o país de nacionalidade e o país de residência do cidadão mercosulino, não contemplando a livre circulação em termos gerais no espaço regional.

Neste ponto, a alternativa para o direito do MERCOSUL consiste em prosseguir no compromisso de incorporação das normativas aprovadas, no intuito de conformar a liberdade de circulação de pessoas como um direito previsto no Estatuto da cidadania do bloco. A perspectiva de disciplinamento implica em avançar no aprofundamento da liberdade de circulação de pessoas, garantindo mecanismos de incentivo à cooperação jurídica, técnica e operacional nas fronteiras internas e externas, objetivando desburocratizar os controles para os cidadão regionais, com adoção de procedimentos de controles harmônicos e integrados nas fronteiras externas e com a progressiva desmobilização dos controles internos para os cidadãos mercosulinos nos deslocamentos intrarregionais.

Para tanto, se este for o desejo do bloco, será necessário avançar na cooperação das autoridades policiais e migratórias entre os Estados Partes, no intuito de promover sistemas integrados de trocas de informação acerca dos movimentos migratórios e garantir uma passagem rápida e segura para os beneficiários do direito de livre circulação, não apenas em uma perspectiva bilateral, mas também regional. Paralelamente, o bloco deve buscar avançar na consolidação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, reconhecendo o direito de livre circulação como um direito da cidadania regional, incorporando as normativas pendentes e atualizando o tratamento dos estrangeiros extrarregionais com residência legal no bloco, para especificar as prerrogativas mercosulinas que serão extensíveis também a estes cidadãos.

Finalmente, o quarto grupo de desafios do MERCOSUL relaciona-se às dificuldades de concertação política para superação de crises internas e externas. A heterogeneidade dos governos da região implica em disparidades de compromisso com o avanço do processo de integração, diante da intergovernabilidade prevalecente e da redução dos mecanismos de coerção do direito de integração regional, o que implica em governos cíclicos, com algumas lideranças nacionais que avançam mais em matérias sociais, priorizando a temática migratória, e outras que avançam mais em temática econômica, deixando de priorizar a agenda migratória. O resultado desse processo é a adoção de um sistema de disciplinamento que contribui, muitas vezes, para tornar o MERCOSUL um projeto de governos e não de Estados, com um compromisso regional efetivo de avançar na integração, reconhecendo que o projeto regional traz resultados efetivos que impactam o cotidiano dos cidadãos do bloco.

A falta de maior coordenação regional e de harmonização na condução política do processo entre os Estados Partes restou evidenciada no gerenciamento das crises mais recentes enfrentadas na região, impactando diretamente a mobilidade humana, a exemplo da crise migratória venezuelana e no caso do enfrentamento à pandemida de COVID-19 (MARGHERITIS; PEDROZA, 2022). Em ambos os casos, as respostas nacionais variaram significativamente diante das problemáticas regionais constatadas, evidenciando que o MERCOSUL ainda precisa avançar no compromisso dos Estados Partes com a coordenação regional para a condução do processo de integração regional na América do Sul.

No caso da situação venezuelana, foram observadas práticas discriminatórias e securitizadoras que foram pontualmente aplicadas nos países do bloco em matéria de tratamento do estrangeiro, sobretudo em contextos de crise e do vultoso fluxo de pessoas que se deslocavam do país (MARIANO; FERREIRA; SALGADO, 2021). As suspensões da Venezuela do MERCOSUL dificultaram a cooperação para administrar esta crise migratória. De fato, como aquele país não pode exercer direito previsto no acervo normativo do bloco, os

demais Estados estão, em princípio, dispensados de acolher migrantes venezuelanos com base nos instrumentos regionais que regulam o tema (CARDOSO; MOREIRA, 2022, p. 44), de modo que as respostas nacionais variam no MERCOSUL, com alguns Estados aplicando os acordos de residência aos venezuelanos, e outros, aplicando normativas internas específicas.

Apesar da suspensão dos direitos da Venezuela, os governos da Argentina e do Uruguai decidiram unilateralmente aplicar as regras daquele bloco para administrar esse movimento migratório. Esses acordos têm sido utilizados como base legal para a concessão de vistos de residência temporária ou permanente a cidadãos venezuelanos, o que resultou em maior proteção a esses imigrantes vulneráveis. O Brasil, por outro lado, não tem utilizado o acervo normativo do MERCOSUL para migrantes da Venezuela.

Em relação aos venezuelanos, a título de exemplo, Argentina e Uruguai aplicam os Acordos de Residência do MERCOSUL, considerando-os cidadãos do bloco. Já Brasil e Paraguai não o fizeram, buscando alternativas internas e unilaterais para promover a regularização migratória (BARBIERI; ALVIS e ANDRADE, 2022). No entanto, enquanto o Brasil optou por editar normativas internas infralegais para suprir a necessidade de regularização dos venezuelanos, por exemplo, com resoluções específicas para residentes fronteiriços, em um contexto de vulnerabilidade, as medidas do Paraguai ainda seguem menos benéficas do que aquelas previstas no MERCOSUL.

No mesmo sentido, as respostas da pandemia de COVID-19, como observado, representaram um exemplo de como o MERCOSUL ainda precisa avançar no disciplinamento de questões regionais. As respostas foram adotadas com base nas disposições internas, sem maior cooperação regional, funcionando o bloco mais como um fórum de notificação mútua acerca das medidas unilaterais adotadas, do que como um efetivo espaço para discussão conjunta de possíveis alternativas para a crise sanitária enfrentada. Ademais, diante da escassez de normativas que limitassem o prazo e os procedimentos para fechamento de fronteiras e restrição da mobilidade, as medidas foram adotadas de maneira generalizada, sem maior coordenação regional, em relação a residentes fronteiriços, profissionais de saúde e categorias migratórias vulneráveis, revelando certo déficit de regulamentação comum.

Ademais, destaca-se que as medidas adotadas por todos os Estados Partes face a esses dois grandes desafios dos últimos anos foram tomadas de maneira substancialmente unilateral, muita embora o MERCOSUL apresentasse potencial para funcionar como espaço adequado para discussão regional, já que conta com institucionalidade e ordem normativa para tanto. Diante do exposto, entende-se que as duas crises supramencionadas exemplificam como o MERCOSUL ainda precisa avançar para que o projeto regional deixe de ser apenas

um projeto de governos e passe a ser efetivamente um projeto de nações comprometidas com o futuro da integração regional na América Latina, em respeito ao longo processo de diálogo regional e às tradições de cooperação jurídica na região.

Diante do exposto, conclui-se que, no MERCOSUL, foram observados avanços jurídicos significativos em matéria de mobilidade humana, com adoção de acordos para facilitar a circulação de pessoas, a cidadania regional e os direitos de residência no espaço integrado, consolidando uma condição jurídica favorecida para os cidadãos mercosulinos em matéria de circulação e residência. Permanecem, no entanto, desafios para concretização do espaço integrado, em face da forte intergovernabilidade, do déficit normativo em relação à migração inter-regional e da necessidade de maior harmonização legislativa, muito embora o bloco tenha potencial para atuar como difusor de políticas migratórias na região e para funcionar como um efetivo sistema de disciplinamento da mobilidade humana na América do Sul, diante das normativas até aqui produzidas e da evolução jurídica no tema.

7 CONCLUSÕES

Os processos de integração regional tendem a desbordar das perspectivas exclusivamente comerciais e passam a conformar sistemas de disciplinamento que interferem nas normativas referentes à migração e mobilidade. O debate sobre a mobilidade humana em espaços regionais tem ocupado a centralidade das discussões acerca da integração regional, no contexto de uma sociedade globalizada, marcada pela intensidade dos fluxos populacionais. Os arranjos regionais, através de seus respectivos sistemas jurídicos, proporcionam privilégios de circulação aos cidadãos do bloco, bem como buscam repensar normativas destinadas a regulamentar e selecionar os fluxos externos, a partir da construção de uma política migratória senão uniforme, ao menos harmonizada, em relação aos nacionais de países terceiros.

As regras regionais que vigoram nos blocos de integração, por sua vez, afetam a livre circulação de pessoas, na medida em que abarcam acordos que envolvem desde a simples remoção dos requisitos de visto para facilitar viagens intrarregionais, até uma perspectiva mais ampla, que concede direito de residência em outro Estado-Membro com base em uma cidadania regional ou comunitária, o que redefine a concepção clássica acerca da condição jurídica do estrangeiro. O processo de integração regional, portanto, implica em um esforço conjunto no sentido de adequar políticas e normativas nacionais aos preceitos regionais, mas sem retirar completamente as competências estatais no disciplinamento de temas de interesse comum, como ocorre no âmbito da gestão migratória.

Partindo desse contexto de incremento da mobilidade humana em espaços regionais e dos desafios que se apresentam diante das barreiras jurídicas que emergem aos deslocamentos humanos no bojo de espaços integrados, a tese buscou propor uma análise da eficácia do processo integracionista centrada no dado da mobilidade humana. A partir da formulação de uma teoria jurídica da integração regional aplicada aos deslocamentos humanos em espaços regionais, a pesquisa buscou contribuir com uma abordagem jurídica para o tema da imigração e da livre circulação de pessoas em espaços comuns.

Em relação ao estudo proposto, foi possível identificar que os sistemas normativos formados pelos arranjos regionais, tanto em modelos supranacionais, quanto em modelos intergovernamentais, utilizam e redefinem conceitos tradicionais das ciências jurídicas relativos à mobilidade humana, como a liberdade de circulação, a condição jurídica do estrangeiro, os direitos de cidadania e a harmonização de políticas migratórias. Como consequência desse processo, os blocos analisados consolidam novos centros disciplinadores da imigração e da circulação de pessoas nos espaços regionais, com sistemas que são regidos

por preceitos próprios da integração regional, em um modelo de especialização no que tange às tradicionais regras de direito interno e do direito internacional.

A partir do estudo proposto, observa-se que o processo integracionista constitui um sistema jurídico específico, que impacta o disciplinamento normativo da livre circulação de pessoas e da gestão migratória no âmbito regional, condicionando a formação de espaços comuns. Em outros termos, a consolidação de espaços regionais, nos modelos selecionados para a análise, depende diretamente da livre circulação de pessoas e de uma efetiva governança migratória regional, sobretudo nos blocos que visam ao mercado comum.

As transformações jurídicas condicionadas pela globalização em relação ao fenômeno da mobilidade humana produzem efeitos normativos que afetam tanto os fluxos intrarregionais, quanto inter-regionais dos sujeitos em mobilidade. Constatou-se que os padrões de migração e mobilidade se desenvolvem em um plano de fundo marcado pela internacionalização do comércio, multilateralização da economia e reconfiguração das competências clássicas do Estado-nação, cujas transformações levaram à proliferação de experiências de regionalismo, com impactos diretos na circulação internacional de pessoas.

Verificou-se que a integração regional condiciona a formação de espaços comuns porque apresenta categorias próprias de disciplinamento do tema, como resultado do sistema jurídico criado por cada bloco regional, em uma espécie de governança regional dos temas de interesse comum. O processo integracionista tem potencialidade para contribuir com a formação de espaços regionais de livre mobilidade, a partir da adoção de regras voltadas à abolição ou redução de controles nas fronteiras internas ao bloco; à abolição dos requisitos de visto para deslocamentos de curta duração no espaço regional; à harmonização de documentos de viagens válidos no espaço comum e ao tratamento prioritário para os cidadãos dos Estados-membros em matéria de circulação e residência.

Ademais, em relação aos deslocamentos de longa duração, os processos integracionistas contribuem para a formação de espaços comuns a partir de propostas que facilitam o reconhecimento de direitos de circulação, residência, trabalho e estudo no bojo do espaço integrado para determinadas pessoas, em especial os nacionais dos países dos blocos, a partir de uma redefinição da condição jurídica do estrangeiro. Graças a conceitos próprios da integração, como a livre circulação de pessoas e a cidadania regional, os estrangeiros regionais passam a ser considerados como cidadãos do bloco com tratamento aproximado ao nacional em matéria de circulação e residência, o que contribui para avançar na harmonização necessária para o processo integracionista como um todo, já que tais regras facilitam o

cotidiano dos cidadãos que se deslocam ou se estabelecem no espaço regional, representando o efeito imediato de um regionalismo orientado às pessoas.

Em relação às migrações extrarregionais, também foi possível constatar que os processos integrativos contribuem para a formação de espaços comuns. A uma, porque os blocos tendem a adotar regras harmonizadas para entrada, permanência e circulação de nacionais de países terceiros no âmbito do espaço integrado, o que demanda adequação da legislação interna ao direito regional. A duas, porque os blocos, do ponto de vista técnico-operacional, tendem a consolidar procedimentos comuns e uniformes em relação aos controles de fronteiras, e aos controles migratórios e aduaneiros. A três, porque os países envolvidos nos arranjos integrativos tendem a cooperar entre si e com países terceiros em temas de interesse da migração, como nas operações de regresso, na readmissão de imigrantes, no reagrupamento familiar e nas questões envolvendo a acolhida humanitária e os deslocamentos forçados. Em consequência, tais blocos formam sistemas disciplinadores da imigração, condicionando uma governança regional para o tema.

Confirma-se, portanto, a hipótese de que a integração regional consolida um sistema jurídico específico na sociedade globalizada, impactando o disciplinamento normativo da circulação internacional de pessoas, já que cria uma esfera normativa própria apta a vigorar no espaço integrado. O disciplinamento jurídico das migrações e da livre circulação de pessoas em processos de integração conduz à formação de espaços comuns, a partir de uma governança migratória regional que demanda o equilíbrio entre as competências migratórias nacionais e as normas regionais e internacionais sobre a mobilidade humana. Com a ressalva de que os Estados-membros ainda continuam relevantes no processo, sobretudo nas restrições à livre mobilidade por razões de ordem pública, de segurança ou de saúde, quando a aplicação das liberdades regionais é afastada nas hipóteses autorizadas, ou quando os países cooperam entre si na implementação das regras estabelecidas.

Dentre os principais impactos do processo de integração regional no disciplinamento da mobilidade humana, identificou-se, ainda, um processo de redefenição do tratamento jurídico do estrangeiro operado pelos arranjos integrativos no âmbito do espaço regional. A integração regional ressignificou a noção clássica de estrangeiro, a partir da criação de categorias jurídicas específicas, que conferem tratamento prioritário a determinados cidadãos em detrimento dos demais, a exemplo da liberdade de circulação de pessoas, da cidadania regional e da harmonização de políticas migratórias regionais.

Ao conferir prerrogativas de circulação e residência no bojo do espaço integrado, os sistemas regionais criam uma espécie de estrangeiro regional, uma figura jurídica

intermediária, distinta do nacional e do imigrante extrarregional, mas que goza de privilégios de circulação, residência, trabalho e estudo concedidos pelo respectivo direito regional. Por vezes, a figura do estrangeiro regional resta associada ao cidadão regional ou comunitário, que recebe tratamento favorecido em face dos benefícios da livre circulação, em contraposição ao tratamento conferido aos estrangeiros extrarregionais, ainda tratados sob a perspectiva de controle migratório.

A redefinição da condição jurídica do estrangeiro resta evidenciada na distinção entre a livre circulação de pessoas, relacionada à abertura de fronteiras e às liberdades recíprocas do mercado comum asseguradas aos cidadãos do bloco; em contraste com a gestão migratória, relacionada ao fechamento de fronteiras e à possibilidade de controle por parte de cada Estado-membro do respectivo bloco. A mobilidade humana, portanto, redefine a gestão migratória dos arranjos integrativos, reproduzindo um sistema de diferenciação que favorece os deslocamentos intrarregionais, enquanto enrijece a harmonização do tratamento dos fluxos externos, confirmando a hipótese de que os processos analisados implicam em um regime dual de disciplinamento do tema. Os espaços regionais de mobilidade consolidam um modelo dicotômico de direitos, com prerrogativas de circulação e residência favorecidas aos cidadãos do bloco e seletivas ou enrijecidas para nacionais de países terceiros.

Em relação às experiências estudadas nesta tese, é possível verificar que os efeitos jurídicos da integração regional sobre a livre circulação de pessoas e sobre a imigração podem ser claramente identificados no caso da UE, principalmente em relação aos direitos de circulação e residência. Isso porque o modelo europeu avançou em um regime supranacional no tema, com supervisão comunitária das instâncias europeias. A UE consolidou as liberdades comunitárias do mercado comum; adotou uma cidadania supranacional; criou um espaço de livre mobilidade no interior do bloco, a partir do acervo Schengen; e buscou avançar em uma política comum em matéria de imigração e asilo, com competências compartilhadas entre as instâncias do bloco e os Estados-membros.

O direito da UE disciplina amplos aspectos relacionados à migração e à mobilidade, seja em relação aos deslocamentos relacionados à livre circulação de pessoas, no âmbito de Schengen, seja em relação aos deslocamentos migratórios propriamente ditos, no âmbito da política migratória comum. Como verificado, diversos aspectos foram disciplinados, desde o controle de fronteiras, até a gestão dos fluxos de ingresso de migrantes regulares e irregulares, considerando-se um modelo amplo e complexo no tema.

No entanto, constatou-se a permanência de desafios inconclusos no bloco, já que tal sistema não é eficazmente uniforme. Do ponto de vista operativo, são principalmente os

próprios Estados-membros, através do aparato administrativo e das forças policiais nacionais, os responsáveis pela gestão da referida legislação europeia. Ademais, em relação à livre circulação de pessoas, o funcionamento do espaço Schengen coloca excessiva responsabilidade na gestão dos deslocamentos humanos aos países de fronteira. Em outras palavras, revela-se um modelo adequado para gerir a mobilidade humana em situações ordinárias, porém se mostra deficitário nas condições extraordinárias, particularmente nas sucessivas crises enfrentadas, que colocaram em risco a liberdade de circulação.

Dessa forma, é possível concluir que a hipótese de pesquisa inicialmente aventada foi confimada na UE, pois o modelo em questão permite uma atuação mais incisiva das instâncias supranacionais no disciplinamento do tema, principalmente em relação à livre circulação de pessoas, embora cada Estado-membro continue relevante nas competências de controle migratório extracomunitário. O bloco aposta em um forte sistema de diferenciação em matéria de circulação e residência entre os europeus, beneficiários imediatos da liberdade de circulação de pessoas, enquanto os não europeus estãos sujeitos à política migratória restritiva e defensiva da UE. O sistema se pauta em um modelo dicotômico, que favorece direitos de circulação e residência para determinados cidadãos, notadamente os cidadãos da UE, enquanto impõe barreiras de acesso, circulação e permanência no espaço comum para outros cidadãos, em particular os nacionais de países terceiros.

No caso do MERCOSUL, por sua vez, observa-se que o arranjo sul-americano, desde sua criação, apresentou certa evolução na tutela dos direitos dos imigrantes, embora ainda apresente consideráveis lacunas normativas. O bloco avançou na adoção de acordos sobre a livre circulação, sobre a cidadania regional e sobre o direito de residência, contribuindo para reafirmar a proteção do estrangeiro na região, sob o aporte teórico-normativo.

No caso mercosulino, diferentemente da UE, não há estrutura supranacional, nem política integrada para migrações externas, pois o projeto se encontra em um estágio ainda distante do que constituiria a integração plena. Apesar de apostar na harmonização legislativa e de conferir protagonismo aos governos nacionais, o regime de dualidades em matéria de mobilidade humana também se encontra presente no MERCOSUL, embora de forma mais sutil do que na UE, devido a certo esforço regional de reconhecer a migração sob um paradigma discursivo de proteção de direitos. O direito mercosulino revela que o bloco consolidou prerrogativas de circulação e residência aos cidadãos regionais, a partir de normativas específicas, como o acordo de residência e o estatuto da cidadania mercosulina, enquanto os estrangeiros extra bloco ainda estão sujeitos às legislações nacionais para regulamentar seus direitos de mobilidade.

Apesar dos acordos mencionados, permanecem desafios no bloco sul-americano, que ainda reproduz dualidades de tratamento e processos de exclusão e inclusão de estrangeiros. No MERCOSUL, os impactos da dualidade são observados na dificuldade de consolidação de uma efetiva governança migratória regional. O processo mercosulino, regido pela intergovernabilidade, ainda está consideravelmente firmado no Estado e em sua disponibilidade de cooperação com os demais países na implementação de uma política regional para as migrações.

Ademais, a necessidade de incorporação normativa e a resistência a uma maior harmonização jurídica colocam obstáculos adicionais para a efetivação das regras já existentes em matéria de mobilidade humana. Em linhas gerais, no MERCOSUL, apesar de avanços jurídicos, subsistem lacunas para a consolidação do espaço integrado, em face da forte intergovernabilidade, do déficit normativo em relação à migração inter-regional e da necessidade de maior harmonização legislativa, muito embora o bloco tenha potencial para atuar como difusor de políticas migratórias na região.

A partir da análise exposta, é possível concluir que, tanto no modelo supranacional europeu, quanto na experiência intergovernamental mercosulina, a integração regional opera efeitos específicos no disciplinamento da mobilidade humana. Graças à livre circulação de pessoas, à cidadania regional e à harmonização de políticas migratórias externas, os blocos regionais passaram a constituir importantes sistemas disciplinadores da migração e mobilidade. Tais sistemas regionais, porém, ainda reproduzem processos dicotômicos de inclusão e exclusão de estrangeiros no espaço regional, sobretudo em relação aos direitos de circulação e residência, cujas alternativas de disciplinamento perpassam pela harmonização dos direitos de mobilidade no nível regional, a fim de mitigar as disparidades analisadas, de modo que o arranjo europeu é particularmente desafiado a equilibrar atribuições nacionais e comunitárias, enquanto o arranjo mercosulino é instado a prosseguir nas liberdades do mercado comum, para avançar no tratamento das migrações.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, v. 54, n. 3, p. 421–456, 2000. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1402966. Acesso em: 17 dez. 2022.

ACOSTA, Diego. Free Movement in South America: The Emergence of an Alternative Model? *Migration Policy Institute*, 2016. Disponível em: https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/free-movement-in-south-america-the-emergence-of-an-alternative-model/. Acesso em: 04 jul. 2022.

ACOSTA, Diego. Global Migration Law and Regional Free Movement: compliance and adjudication – the case of South America. *Symposium on Framing Global Migration Law*, p. 159-164, 2017. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/global-migration-law-and-regional-free-movement-compliance-and-adjudication-the-case-of-south-america/632B00BDEE43FA7691245655D4A9D9EF. Acesso em: 02 jul. 2020.

ACOSTA, Diego. *The National versus the Foreigner in South America*: 200 Years of Migration and Citizenship Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

ACOSTA, Diego; ODRIOZOLA, Ignacio. Acuerdos de Residencia MERCOSUR y Regularización en Argentina: La Ilegalidad de la Aplicación del Artículo 29 de la Ley de Migraciones a los Nacionales de Países de América del Sur. *Revista Anual del Ministerio Público de la Defensa*, n. 17, 2022. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=4135902. Acesso em: 17 dez. 2022.

ADAM, Roberto; TIZZIANO, Antonio. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*. Torino: Giappichelli, 2022.

ADINOLFI, Adelina; MORVIDUCCI, Claudia. *Elementi di Diritto dell'Unione Europea:* sistema istituzionale, circolazione delle persone, politica estera e di sicurezza comune. Torino: Giappichelli, 2020.

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*. Buenos Aires: Catálogos: 2010, p. 50-72.

ALMEIDA, Paulo. O Mercosul no contexto da integração latino-americana. In: RIBEIRO, Elisa (coord). *O Direito do Mercosul.* 2. ed. Brasília: Uniceub, 2019, p. 76-110.

ARAÚJO, Lorena; GUIMARÃES, Renata. Fluxos migratórios regionais e os acordos de imigração no MERCOSUL. In: BARZA, Eugênia *et. al.* (orgs.). *Integração regional, globalização e direito internacional.* vol. 3. Curitiba: Brazil Publishing, 2019, p. 35-56.

ARAÚJO, Nadia de. *Direito internacional privado*: teoria e prática brasileira. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

ARMADA, Charles. Uma sociedade global e um novo tempo. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.7, n. 2, 2012. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/5608. Acesso em: 16 fev. 2020.

ASSIS, Beatriz; OLIVEIRA, Kênia; CARVALHO, Patrícia. O regime multilateral de comércio internacional: crises e acordos preferenciais de comércio. *Revista Conjuntura Global*, v. 7, n. 1, 2018. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/conjgloblal/article/view/56674/35439. Acesso em: 17 fev. 2021.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 42. ed. São Paulo: Globo, 2002.

BACEGA DE BASTIANI, Ana Cristina; PELLENZ, Mayara. Cidadania Transnacional: a Integração Jurídica na Sociedade Globalizada. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, 2015. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/54413/35576. Acesso em: 17 fev. 2021.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Tradução de Maria Felipa Gonçalves e Maria Elisa Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

BARALDI, Camila. A experiência do Mercosul em matéria de migrações. *Pontes*, Genebra, v. 10, n. 10, p. 13-17, dez. 2014.

BARALDI, Camila. Cidadania, migrações e integração regional. 3º Encontro Nacional da ABRI – *Governança Global e Novos Atores*, n. 1 v. 1, 2011. Disponível em: https://educarparaomundo.files.wordpress.com/2011/07/baraldi-abri-2011.pdf. Acesso em: 16 fev. 2021.

BARBIERI, Nicolás; ALVIS, Sebastián; ANDRADE, Angelo. Odisea en un mar de tierra: migraciones venezolanas en Brasil, Uruguay y Paraguay. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n. 130, p. 193-219, 2022. Disponível em: cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/130/odisea_en_un_mar_de_tierra_migraciones_venezolanas_en_brasil_uruguay_y_paraguay. Acesso em: 17 dez. 2022.

BARBULESCU, Roxana. From international migration to freedom of movement and back? Southern europeans moving north in the era of retrenchment of freedom of movement rights. In: LAFLEUR; Jean; STANEK, Mikolaj (eds.). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis.* Basel: Springer, 2017, p. 15-31.

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: 17 dez. 2022.

BARZA, Eugênia. 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: 14 mar. 2020.

BATSAIKHAN, Uuriintuya; DARVAS, Zsolt; RAPOSO, Inês. *People on the move:* migration and mobility in the European Union. Bruxelas: Bruegel, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalization*: *the human consequence*. Cambridge: Polity Press, 1998.

BENTON, Meghan; PETROVIC, Milica. *How free is free movement?* Dynamics and drivers of mobility within the European Union. Bruxelas: Migration Policy Institute Europe, 2013.

BETTS, Alexander. Introduction: Global Migration Governance. In: BETTS, Alexander (ed). *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BEVILAQUA, Clovis. *Direito internacional privado*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1906.

BIGO, Didier. Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives: Global, Local, Political*, v. 27, p. 63-92, 2002.

BISONG, Amanda. Trans-regional institutional cooperation as multilevel governance: ECOWAS migration policy and the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 8, 2019. Disponível em: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2018.1441607. Acesso em: 05 jul. 2020.

BÔAVIAGEM, Aurélio. Sobre princípios dos contratos internacionais de comércio. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 88, n. 2, 2016. Disponível em: periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/8682. Acesso em: 25 fev. 2020.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOHLKE, Marcelo. *O processo de integração regional e a autonomia do seu ordenamento jurídico.* Curitiba: Juruá Editora, 2002.

BOREA, Pasqualle. *Evoluzione e prospettive del diritto dell'integrazione in Europa ed America Latina.* Tese de Doutorado. 2011. Università degli Studi di Salerno. Dottorato in Teoria e storia delle Istituzioni. 159 fl. Salerno: Faculdade de Ciências Políticas, 2011.

BORZEL, Tanja; RISSE, Thomas. A Litmus Test for European Integration Theories: Explaining Crises and Comparing Regionalisms. *KFG Working Paper Series*, Berlin, n. 85, 2018. Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/57753. Acesso em: 31 mar. 2020.

BORZEL, Tanja. Theorizing Regionalism: cooperation, integration, and governance. In: BORZEL, Tanja; RISSE, Thomas (eds.). *The Oxford Handbook on Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 41–63.

BOTTO, Mercedes. Un análises crítico de las teorias hegemônicas de la integración regional para entender el regionalismo latinoamericano. *REALIS*, Recife, v.7, n. 01, 2017. Disponível em: https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/76377. Acesso em: 22 fev. 2020.

BRABANDERE, Eric. The Impact of 'Supranationalism on State Sovereignty from the Perspective of the Legitimacy of International Organisations. In: FRENCH, Duncan (ed.). *Statehood and self-determination.* Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Disponível em: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2175478. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRAGA, Márcio. Integração Econômica Regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos PROLAM*, v. 1, n. 1, p. 1-26, 2002. Disponível em: www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81745. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. *Acordo de Associação Mercosul-União Europeia*. Resumo Informativo. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. *Quadro Geral de Regime de Vistos para entrada de estrangeiros no Brasil*. Ministério das Relações Exteriores. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/arquivos/arquivos-qgrv/qgrv-simples-port-30set22.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

BRAZ, Adriana. Migration governance in South America: the bottom-up diffusion of the residence agreement of Mercosur. *Revista de Administração Pública*, n. 52, n. 2, p. 303-320, 2018. Disponível em: www.scielo.br/j/rap/a/nRGpNvGhcmQKhzFTGRttPLJ/?lang=en. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRICEÑO-RUIZ, José. O auge e a crise do "Novo Mercosul". *Lua Nova*, São Paulo, v. 112, p. 55-86, 2021. Disponível em: www.scielo.br/j/ln/a/mRTdjNsTKgq3ZpSV9zL5wHm/. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRUMAT, Leiza; ACOSTA, Diego. Three generations of free movement of regional migrants in Mercosur: any influence from the EU? In: GEDDES, Andrew et al. (ed.). *The dynamics of regional migration governance*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2019, p. 54-72.

BRUMAT, Leiza. Freedom of Movement of Persons in South America – an Overview. *Bundeszentrale fur politische Bildung*, BpB, 2020. Disponível em: https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/306425/freedom-of-movement. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRUMAT, Leiza. (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. Estado del arte. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, n. 3, p. 10-24, 2019. Disponível em: https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65898. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRUYCKER, Philippe. The European Border and Coast Guard: a new model builtin an old logic. *Journal on Law and Integration*, v. 1, n. 2, p. 559-569, 2016. Disponível em: http://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/european-border-and-coast-guard-new-model-built-old-logic. Acesso em: 27 abr. 2022.

BUONANNO, Laurie. The European Migrantion Crisis. In: DINAN, Desmond; NUGENT, Neill; PATERSON, William (eds.). *The European Union in crisis*. Londres: Palgrave, 2017, p. 100-130.

BUX, Udo. *Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: aspetos gerais*. Parlamento Europeu. 2021. Disponível em: www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/150/espaco-de-liberdade-de-seguranca-e-de-justica-aspetos-gerais. Acesso em: 27 abr. 2022.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional: uma apreensão histórico-conceitual. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.). *Direito e Transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2011.

CANIZZARO, Enzo. *Il diritto dell'integrazione europea: l'ordinamento dell'Unione*. Torino: Giappichelli, 2020.

CAPONIO, Tiziana; CORREA, Michael. Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies,* v. 44, n. 12, p. 1.995–2.010, 2018. Disponível em: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2017.1341705. Acesso em: 06 jul. 2020.

CARDIN, Valéria; SILVA, Flávia. Da Lei de Migração brasileira: uma nova lei em uma sociedade culturalmente conservadora. *RDIET,* Brasília, v. 12, n.2, p. 257–281, 2017.

CARDOSO, João; MOREIRA, Thiago. Los desafíos de la gobernanza migratoria en el MERCOSUR: las suspensiones de Venezuela y sus consecuencias en la política migratoria brasileña. *Revista de Estudios Transfronterizos*, v. 22, n. 1, p. 34-58, 2022.

CARNEIRO, Cynthia. Migrações Internacionais e precarização do trabalho: o contexto global, os acordos de residência do Mercosul e os imigrantes sul-americanos no Brasil. *Argumenta Journal Law*, n. 26, 2017. Disponível em: www.seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/749. Acesso em: 16 jun. 2022

CARRERA, Sergio. *A European Border and Coast Guard: What's in a name?* CESP paper in Liberty and Security in Europe. n. 88, 2016. Bruxelas: CEPS, 2016. Disponível em: www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-whats-name. Acesso em: 09 mai. 2019.

CARRERA, Sergio *et al*. The Cost of Non-Europe in the Area of Legal Migration. *CESP paper in liberty and security in Europe*, Bruxelas, 2019. Disponível em: www.ceps.eu/publications/cost-non-europe-area-legal-migration. Acesso em 03 jul. 2020.

CARRERA, Sergio *et al. The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum*. LIBE committee, 2021. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU(2021)697130_EN.pdf. Acesso em: 27 abr. 2022.

CARRERA, Sergio; LUK, Ngo. *Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area*. Bruxelas: CEPS, 2020. Disponível em: https://www.ceps.eu/ceps-publications/love-thy-neighbour/. Acesso em: 08 jun. 2020.

CARVALHO, Felipe. Criminalização de imigrantes ilegais na União Europeia: novos paradigmas com base no caso Celaj. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 16, n. 1, p. 252-268, 2019. Disponível em: https://publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5956. Acesso em: 31 maio 2021.

CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de Direitos Humanos*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CASELLA, Paulo Borba. *Direito Internacional*: vertente jurídica da globalização. São Paulo: Editora Síntese, 2000.

CASTLES, Stephen. Entendendo a migração global: uma perspectiva desde a transformação social. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 18, n. 35, 2010, p. 11-43. Disponível em: www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042012002. Acesso em: 28 mar. 2020.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark. *La era de la migración*. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno. 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. 182f. 2012. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/disserta%C3%A7%C3%B5es/2012/RODRIGO%20PEREIRA%20DE%20CASTRO.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

CEPALUNI, Gabriel; MARIANO, Karina; MARIANO, Marcelo. Preserving Domestic Autonomy: Weak Migration Laws and the Mercosur Strategy of Limited Integration. In: ALONSO, Cesar; HERNANDEZ, Ignacio (eds). *Latin American Geopolitics:* Migration, Cities and Globalization. Palgrave Macmillan, 2019, p. 83-107.

CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law:* Text and Materials. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

CHAN, Lai; QUIROS, Ronald. Mobilidade humana internacional, transcontinental e intra-regional: biopoder, estratégias e representações de migrantes (séculos XIX-XXI). *Diálogos*, n. 24, v. 1, p. 1-18, 2020. Disponível em: periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/52456. Acesso em: 03 jul. 2020.

CHETAIL, Vincent. The Transnational Movement of Persons Under General International Law: Mapping the Customary Law Foundations of International Migration Law. In: CHETAIL, V.; BAULOZ, Celine (ed.). *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014, p. 1-72.

CLARO, Carolina. As Migrações Internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. In.: CAVALCANTI, Leonardo; SANTOS, Sandro; TONHATI, Tânia (Orgs.). *Migração Laboral no Brasil - Desafios para construção de políticas.* Brasília: Cadernos OBMigra, 2015.

COBO, Francisco García-Calabrés. *Régimen laboral de los trabajadores extracomunitarios*. Sevilla: Editora Junta de Andalucia, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. *Return & readmission: migration and home affairs*. 2021. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en. Acesso em: 06 jun. 2021.

COSTA, Cynara. *Direito transnacional do comércio: uma teoria afirmativa da natureza jurídica das normas do comércio transnacional.* Tese de Doutorado em Direito – PPGD-UFPE. 2016. Disponível em: www.repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18084. Acesso em 27 jan. 2020.

COSTA, Marcos. O reconhecimento da cidadania na comunidade internacional a partir do modelo de Estado de Direito: inclusão dos imigrantes ou deslocados por meio da solidariedade e da tolerância. *Cadernos de Direito Atual,* n. 5, 2017, p. 255-265. Disponível em: www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/152. Acesso em 02 fev. 2021.

COSTA, Vitória; VIEIRA, Luciane. A (não) utilização dos instrumentos jurídicos do Mercosul, pelo Brasil, na recepção dos imigrantes venezuelanos. *Caderno de Relações Internacionais*, Recife, v. 10, n. 19, 2019a. Disponível em: https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1176/908 Acesso em: 17 dez. 2022.

COSTA, Vitória; VIEIRA, Luciane. Nacionalismo, xenofobia e União Europeia: barreiras à livre circulação de pessoas e ameaças ao futuro do bloco. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 64, n. 3, p. 133-160, 2019b. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/65536. Acesso em: 11 mar. 2020.

COSTA, Vitória; VIEIRA, Luciane. O estatuto da cidadania do MERCOSUL. *Caderno De Relações Internacionais*, v. 13, n. 24, 2022. Disponível em: https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1457. Acesso em: 17 dez. 2022.

COSTAMAGNA, Francesco; GIUBBONI, Stefano. Free Movement of Persons and Transnational Solidarity. The Legacy of Market Citizenship. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, v. 1, pp. 1-31, 2021. Disponível em: https://www.rivisteweb.it/doi/10.3241/100010. Acesso em: 26 abr. 2022.

COSTELLO, Cathryn. *The human rights of migrants and refugees in European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COTTIER, Thomas. The Common Law of International Trade and the Future of the World Trade Organization. *Journal of International Economic Law*, v. 18, p. 3–20, 2015. Disponível em: https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/18/1/3/805239. Acesso em: 24 mar. 2020.

CRAIG; Paul; BÚRCA, Gráinne. *Eu Law: text, cases and materials*. Oxford University Press: Oxford, 2020.

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: 17 dez. 2022.

CULPI, Ludmila. Nova lei de migrações brasileira: inspiração no modelo da lei argentina? *Humanas*, UFPR, 2018. Disponível em: 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: 17 dez. 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.

DALMAZ, Mateus *et al.* A política de imigração da União Europeia e as questões relativas aos direitos humanos e ao multiculturalismo no velho continente. *Signos,* Lajeado, a. 37, n. 2, p. 40-52, 2016. Disponível em: http://univates.br/revistas/index.php/signos/article/view/1095. Acesso em: 17 fev. 2021.

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, p. 164-173, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001400006. Acesso em: 16 fev. 2021.

DAL RI, Luciene e MOURA, Aline. Os direitos dos imigrantes mercosulinos no Brasil: entre a Constituição Federal de 1988 e o Acordo sobre Residência do Mercosul. *Revista Culturas Jurídicas,* v. 7, n. 18, set./dez., p. 34-56, 2020. Disponível em: https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45419. Acesso em: 17 fev. 2021.

DANTAS, Ivo; SILVESTRE, Janini; MAIOR, Silvério. A pós-modernidade como novo paradigma e a teoria constitucional do processo. *Ius Gentium*, Curitiba, v. 9, n. 1, 2018. Disponível em: www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/364. Acesso em: 16 jan. 2020.

DAVIES, Sara. Migration and refugees. In: DEVETAK, Richard; GEORGE, Jim; PERCY, Sarah. (eds.). *An Introduction to International Relations.* Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 479-491.

DEBUYSERE, Loes. *'Coronationalism' vs a geopolitical Europe?* European Policy Institutes Networks. Report. 19 June 2020. Disponível em: https://www.ceps.eu/ceps-publications/coronationalism-vs-a-geopolitical-europe. Acesso em: 06 jul. 2020.

DE LOMBAERDE, Philippe. Comparing Regionalisms: Methodological Aspects and Considerations. In: SHAW, Thimothy; GRANT, Andrew; CORNELISSEN, Scarlett (eds.). *The Ashgate Research Companion to Regionalisms.* Farnham: Ashgate, 2011, p. 31-50.

DIAS, Darlan. *A condição jurídica do português no Brasil*. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1996.

DIAS, Gustavo. Mobilidade migratória: uma leitura crítica para além das metáforas hidráulicas. *REMHU*, Brasília, v. 27, n. 57, p. 61-78, 2019. Disponível em: http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/1228. Acesso em: 03 jul. 2020.

DICK, Eva *et al.* Regional Migration Governance: *Contributions to a Sustainable International Migration Architecture*. German Development Institute, 2018. Disponível em: https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP__1.2018.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

DIZ, Jamile; JAEGER JÚNIOR. 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: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/download/3710/pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

DIZ, Jamile; MARTINS, Thiago. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: RAIZER, Valeska; DEL'OLMO, Florisbal (orgs.). *Direito Internacional*. Aracajú: Anais XXIII Congresso do CONPEDI, 2015, p. 629-658.

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.

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. *Direito Internacional Privado*: parte geral e processo internacional. 12 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

DOMENECH, Edoardo. Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. Terceiro Milênio, *Revista Crítica de Sociologia e Política*, vol. 8, n. 1, 2017.

DOMINGOS, Charles; LIMA, Laura; COLLOVINI, Rafaela. O Muro de Berlim: símbolo maior da Guerra Fria. *Temporalidades* – Revista de História, v. 11, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/view/15909. Acesso em: 16 fev. 2021.

DRUMMOND, Maria. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 273-295, 2011. Disponível em: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1382. Acesso em: 21 mar. 2020.

DRUNER, Marion. *Política de Imigração*. Ficha técnica da UE. Parlamento Europeu. 2021. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/152/politica-de-imigracao. Acesso em: 22 jan. 2020.

DUPAS, Elaine; CARVALHO, Leonardo; CARVALHO, Luciani. Para além das fronteiras: cidadania transnacional. *Revista Videre*, Dourados, MS, v. 11, n. 21, p. 105-120, jan./jun. 2019. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/9580. Acesso em: 16 fev. 2021.

ENGELBREKT, Antonina; MICHALSKI, Anna; OXELHEIM, Lars. *The European Union and the Return of the Nation State.* Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

ETCHEGARAY, Costanza. *Migraciones en el MERCOSUR. La protección de los derechos humanos de los migrantes en Argentina*. Dissertação. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 2021. 178f. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/143035/Documento_completo.pdf?sequence=1. Acesso em 16 dez. 2022.

FABBRINI, Federico. *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino, 2018.

FARIA, José Eduardo. *A globalização econômica e sua arquitetura jurídica (dez tendências do direito contemporâneo)*. In: Anais VII Congresso Internacional de Direito da Universidade São Judas Tadeu, 2012. São Judas Tadeu: Fadesp, 2012, v. 1, p. 87-103.

FARIA, Maria. *Migrações internacionais no plano multilateral*: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015.

FARIAS, Valéria; REI, Fernando. Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 319-339, 2016. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/3642. Acesso em: 05 jul. 2020.

FAVILLI, Chiara. Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratório. In: GIOVANNETTI, Monica; ZORZELLA, Nazzarena (eds.). *Ius Migrandi: trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*. Milano: FrancoAngeli, 2020, p. 55-81.

FERREIRA, Paulo. *A integração positiva dos fundos estruturais da integração regional*: um estudo a partir do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. PPGRI – UFSC. 2013. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123062/324868.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 7 fev. 2020.

FERREIRA, Paulo. *O Mercosul e livre circulação de pessoas: um estudo sobre a migração mercosulina como constitutiva da integração regional*. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis. 2021. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/236220. Acesso em: 17 dez. 2022.

FERREIRA, Susana. *Human security and migration in Europe's southern borders*. Lisboa: Palgrave Macmillan, 2019.

FERRIS, Elizabeth; BERGMANN, Jonas. Soft law, migration and climate change governance. *Journal of Human Rights and the Environment*, v. 8, n. 1, 2017, p. 6–29. Disponível em: https://www.elgaronline.com/view/journals/jhre/8-1/jhre.2017.01.01.xml?pdfVersion=true. Acesso em: 05 jul. 2020.

FERSTMAN, Carla. Human rights due diligence policies applied to extraterritorial cooperation to prevent "irregular" migration: European Union and United Kingdom Support to Libya. *German Law Journal*, v. 21, n. 3, p. 459–486, 2020.

FIGUEIREDO, Paulynne. A política de tolerância zero à imigração ilegal pelos Estados Unidos à luz da proteção internacional aos direitos da criança. In: BARZA, Eugênia; SILVA NETO, Francisco; WEBERBAUER, Paul (orgs.). *Integração regional, globalização e direito internacional.* Volume 2. Recife: Editora UFPE, 2019, p. 407-430.

FINN, Victoria. Book Reviews. The national versus the foreigner in South America: 200 years of migration and citizenship law. *Ethnic and Racial Studies*, v. 42, n. 8, p. 1.374-1.376, 2019. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01419870.2018.1555336?scroll=top&needAccess=true. Acesso em: 17 fev. 2021.

FLEW, Terry. *Populism and Globalization*. Presentation to School of Media and Public Affairs seminar series, George Washington University, 2019. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3321448. Acesso em: 27 mar. 2020.

FRAGA, Raiza; VIANNA, João; ARAÚJO, Carolina. Uma análise sobre a América do Sul e a sua integração enérgica a partir das teorias da integração regional. *Revista InterAção*, v. 7, n. 7, jul/dez, 2014. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/39-71/pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

GALLINATI, Carla; GAVAZZO, Natalia. 'We are all MERCOSUR': Discourses and practices about free movement in the current regional integration of South-America. In NITA, Sonia *et al.* (org.). *Migration, Free Movement and Regional Integration.* UNESCO – UNU-CRIS. 2018. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/images/0026/002606/260669e.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

GARCÍA, Lila. Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia internacional*, n. 88, p. 107-133, 2016. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-56122016000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 17 dez. 2022.

GEDDES, Andrew; ABDOU, Leila; BRUMAT, Leiza. *Migration and mobility in the European Union*. Londres: Red Globe Press, 2020.

GEDDES, Andrew *et al.* Introduction: the dynamics of regional migration governance. In: GEDDES, Andrew *et al* (eds.). *The dynamics of regional migration governance*. Northampton: Edgar Elgar Publishing, 2019.

GEDDES, Andrew. The European Pact on Migration and Asylum. *Imiscoe Bulletin*, editorial. 2020. Disponível em: https://www.imiscoe.org/news-andblog/bulletin/bulletin-3/1162-the-european-pact-on-migration-and-asylum. Acesso em: 01 jun. 2021.

GEIGER, Martin. The Transformation of Migration Politics From Migration Control to Disciplining Mobility. In: GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine (eds.). *Disciplining the Transnational Mobility of People*. Londres: Palgrave Macmillan, 2013, p. 15-41.

GERSEN, Jacob; POSNER, Eric. Soft Law. Stanford Law Review. *Public Law and Legal Theory Working Paper*, Chicago, n. 213, 2008. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=1113537. Acesso em: 16 dez. 2022.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Editorial Presença, 2006.

GILBERT, Mark. *European Integration*: *a political history*. Londres: Rowman&Littlefield, 2020.

GLOBALCIT. *The GLOBALCIT glossary on citizenship and electoral rights*. European University Institute. 2020. Disponível em:

https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67362/RSCAS_GLOBALCIT_Glossary_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 fev. 2021.

GOBBO, Edenilza. *Mercorsul e a livre circulação de mercadorias.* Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Curso de Pós-graduação em Direito. UFSC. 2001. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/80369. Acesso em: 29 jan. 2020.

GOIS, Pedro. Do ruir do muro de Berlim a uma Europa com fronteiras. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coord.). *Migrações fronteiriças.* Campinas: Nepo/Unicamp, 2018, p. 41-55.

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, 2008. Disponível em: www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/177/ril_v45_n177_p149.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.

GOMES, Joséli. Cidades e o Pacto Global para a migração: iniciativas em paradiplomacia municipal na América do Sul e Europa. *Anais XVII Congresso Internacional FoMerco*, Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: www.congresso2019.fomerco.com.br/resources/anais/9/fomerco2019/1568554369_ARQUIVO_f6f4372e531f515c9248f1272ec2ecb5.pdf. Acesso em: 05 jul. 2020.

GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança*. Anais do XIV Congresso Nacional CONPEDI, Fortaleza, 2005. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf. Acesso em: 05 jul. 2020.

GRABOWSKI, Marcin. Regionalism: Cooperation and Conflict. In: MANIA, Andrzej; GRABOWSKI, Marcin; PUGACEWICZ, Tomasz (eds). *Global Politics in the 21st Century*: *Between Regional Cooperation and Conflict*. Berlin: Peter Lang, 2019, p. 15-24.

GRANATO, Leonardo. Os trinta anos do MERCOSUL: apontamentos para um balanço. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.10, n.19, p. 9-29, 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/nepec/os-trinta-anos-do-mercosul-apontamentos-para-um-balanco/. Acesso em: 16 dez. 2022.

GUIMARÃES, Vera. Globalização e mobilidade: as condições de mobilidade contemporânea e as práticas turísticas. *Contemporânea,* Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2011. Disponível em: http://www.contemporanea.uerj.br/pdf/ed_18/contemporanea_n18_01_Vera_Guimaraes.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.

GULZAU, Fabian; MAU, Steffen; ZAUN, Natascha. Regional Mobility Spaces? Visa Waiver Policies and Regional Integration. International Migration, *IOM*, v. 54, n. 6, 2016. Disponível em: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12286. Acesso em: 20 mar. 2020.

HAAS, Ernst. *The Uniting of Europe*: political, social and economic forces. 2ª ed. Stanford: Stanford University Press, 1968.

HABERMAS, Jurgen. *La Constitution de l'Europe*. Paris: Éditions Gallimard, 2012.

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://digital.soas.ac.uk/LOA0000039/00001. Acesso em: 06 jul. 2020.

HALL, David. *A identidade cultural na pós-modernidade*. DP&A: Rio de Janeiro, 2006.

HARDING, Liliana. Moving People in a Post-Neoliberal Era. *International Papers in Political Economy*, 2021, p. 85-131. Disponível em: https://research-portal.uea.ac.uk/en/publications/moving-people-in-a-post-neoliberal-era. Acesso em: 27 abr. 2022.

HASTINGS, Adrian. *La construcción de las nacionalidades*: etnicidad, religión e nacionalismo. Tradução: Cristina Piña. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

HEES, Carlos; VENY, Letícia; HESS, Luciane. Direito internacional da mobilidade humana: o caso dos haitianos nos Estados Unidos. *Acta Científica*, v. 26, n. 2, p. 41-55, 2018. Disponível em: www.revistas.unasp.edu.br/acch/article/view/1132/1049. Acesso em: 28 mar. 2020.

HELD, David *et al. Global transformations:* policts, economics and culture. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. Organizações internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

HOBSBWAN, Eric. *Era dos Extremos*. O breve século XX (1914-1991). Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HOUTUM, Henk; LACY, Rodrigo. 'Ceci n'est pas la migration': coutering the cunning cartopolitics of the Frontex migration map. In: MITCHELL, Katherine *et al.* (ed.). *Handbook on critical geographies of migration.* Cheltenham: Elgar, 2019, p. 153-170.

INGLÊS, Paulo. Globalizzazione, mobilità umana e creatività: rivisitando categorie a partire da tre casi di migrazione forzata in Angola. *REMHU*, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, v. 26, n. 54, 2018, p. 95-113. Disponível em: scielo.br/pdf/remhu/v26n54/2237-9843-remhu-26-54-095.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

IOM. *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes.* Cuadernos migratorios. 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

JAEGER JÚNIOR, Augusto; JORGE, Mariana. A repercussão do Mercosul legislativo: deficiências de uma opção pela intergovernabilidade. *Revista InterAção*, v. 12, n. 12, 2017. Disponível em: periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/29883. Acesso em: 17 dez. 2022.

JAEGER JÚNIOR, Augusto. *MERCOSUL e livre circulação de pessoas*. Dissertação de Mestrado em Direito. Curso de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal de Santa

Catarina. UFSC. Florianópolis. 1999. 169f. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/81379/151294.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 03 jul. 2020.

JAEGER JÚNIOR, Augusto. Metodologia jurídica europeia e mercosulista: considerações fundamentais. *Revista do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul*, a. 2, n. 3, 2014, p. 117-157. Disponível em: http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/viewFile/65/52. Acesso em: 29 mar. 2020.

JAEGER JÚNIOR, Augusto. 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: 17 mar. 2020.

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.

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: 08 fev. 2020.

KLAVEREN, Alberto. Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog. *World Trade Institute.* Academic Cooperation Project Working Paper Series n. 25, 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3129996. Acesso em: 22 fev. 2020.

KRASNER, Stephen. Sharing sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Security*, v. 29, n. 2, pp. 85–120, 2004. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/4137587. Acesso em: 16 jan. 2019.

LAGO, Karenine. *Migração internacional com fins de estudo: uma análise contextual do perfil dos estudantes estrangeiros no Brasil no período recente*. Dissertação de Mestrado em Demografia. 2020. Programa de Pós-Graduação em Demografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). 139fls. 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/31403/1/Migracaointernacionalfins_Lago_2020.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

LANCEIRO, Rui. Dano e Alimanovic: a recente evolução da jurisprudência do TJUE sobre a cidadania da UE e acesso transfronteiriço aos benefícios sociais. *EU Law Journal*, v. 3, n. 1, p. 65-80, 2017. Disponível em: http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20PT/Rui%20Lanceiro.pdf. Acesso em: 02 jul. 2021.

LANG, Iris. The European Union and migration: an interplay of national, regional, and international law. *Symposium on Framing Global Migration Law,* v. 111, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3117329. Acesso em: 26 abr. 2022.

LARA ALEGRE, Ana Isabel Burke de. Globalização vs. Segurança: o papel das fronteiras. In: ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Globalização, justiça e segurança humana:* capacitação para a compreensão dos grandes desafios do século XXI. Brasília: Ed. Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

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, 2013. Disponível em: www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/16436. Acesso em: 06 jul. 2020.

LAURSEN, Finn. Regional Integration: Some Introductory Reflections. In: LAURSEN, Finn (ed.). *Comparative regional integration: Europe and beyond.* The International Political Economy of New Regionalisms Series. Londres: Routledge, 2016, p. 3-21.

LAVENEX, Sandra. Common market, normative power or super-state? Conflicting political identities in EU asylum and immigration policy. *Comparative European Politics*, v. 17, n. 4, p. 567-584, 2019a. Disponível em: https://archive-ouverte.unige.ch/unige:123082. Acesso em: 03 jul. 2020.

LAVENEX, Sandra *et al.* Regional Migration Governance. In: BORZEL, Tanja; RISSE, Thomas. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LAVENEX, Sandra. Migration. In: BORZEL, Tanja; DRAUDE, Anke; RISSE, Thomas. (eds.). *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

LAVENEX, Sandra. Regional migration governance – building block of global initiatives? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 8, p. 1.275-1.293, 2019b. Disponível em: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2018.1441606?journalCode=cjms20. Acesso em: 23 fev. 2020.

LECHNER, Frank; BOLI, John. General introduction. In: LECHNER, Frank; BOLI, John. (eds). *The globalization reader*. Nova Jersey: Wiley Blackwell, 2019.

LECHNER, Frank. Waves in the history of globalization. In: LECHNER, Frank; BOLI, John (eds.). *The globalization reader*. Nova Jersey: Wiley Blackwell, 2019.

LIMA, Heggon. Direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes no Brasil em uma perspectiva do Mercosul. *Revista Jurídica Editora Mizuno*, v. 1 n. 1, 2022. Disponível em: https://editoramizuno.emnuvens.com.br/revista/article/view/2. Acesso em: 16 dez. 2022.

LORETO FILHO, Sérgio. *Curso de Direito Internacional Privado*. Recife: Editora Universitária (UFPE), 1973.

LORETO, Sylvio. Da condição jurídica do estrangeiro como objeto do Direito Internacional Privado. *Revista Duc In Altum*, v. 6, n. 9, 2014. Disponível em: https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/61/60. Acesso em: 30 mar. 2020.

LUNARDI, Thamirys. *Política migratória do Mercosul: em busca de diretrizes e princípios.* In: 39º Encontro Nacional ANPOCS, 2015. Caxambu, MG: Anais 39º Encontro Nacional Anpocs, 2015.

LUSSI, Carmem. Teorias da mobilidade humana. In: DURAND, Jorge; LUSSI, Carmem *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*. Jundiaí, Paco Editorial: 2015, p. 46-112.

MACHADO, Débora. *Globalização e mobilidade humana nas Américas*: refletindo sobre mulheres latino-americanas presas no Brasil. Dissertação de Mestrado. 2019. Programa de Pós-Graduação sobre Estudos Comparados sobre as Américas. Universidade de Brasília. 2019. 126 fls. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/35514. Acesso em: 15 fev. 2021.

MACHADO, Marlon; MATSUSHITA, Thiago. Globalização e blocos econômicos. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica,* v. 1, n. 1, 2019. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/DIGE/article/view/42353/28124. Acesso em: 29 mar. 2020.

MACIEJEWSKI, Mariusz. *Direito de estabelecimento e liberdade de prestação de serviços*. Ficha técnica da UE. Parlamento Europeu. 2020. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/40/direito-de-estabelecimento-e-liberdade-de-prestacao-de-servicos. Acesso em: 23 mar. 2020.

MACIEJEWSKI, Mariusz. *Livre circulação de mercadorias*. Ficha técnica da UE. Parlamento Europeu. 2019. Disponível em: http://europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/38/livre-circulacao-de-mercadorias. Acesso em: 23 mar. 2020.

MANZI, Rafael. Economic globalization in the global post-crisis of 2008: limits and deadlocks. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 39, n. 3, p. 470-484, 2019. Disponível em: scielo.br/pdf/rep/v39n3/1809-4538-rep-39-03-470.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

MARGHERITIS, Ana; PEDROZA, Luici. Is there a latin american approach to Migration Governance? *Analisis Carolina, n. 16, p.* 2022. Disponível em: www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/09/AC-16en.-2022.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

MARIANO, Karina; FERREIRA, Letícia; SALGADO, Vitória. Imigrantes no regionalismo: percepções desde o Mercosul e a União Europeia. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 10, n. 1, p. 75-101, jan./abr, 2021. Disponível em: revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12552. Acesso em: 02 jan. 2022.

MARIANO, Marcelo; MARIANO, Karina. As teorias de integração regional e os Estados Subnacionais. *Revista Impulso*, v. 13, n. 31. Piracicaba: Editora UNIMEP, 2002, p. 47–69.

MARKARD, Nora. The Right to Leave by Sea: Legal Limits on EU Migration Control by Third Countries. *The European Journal of International Law*, v. 27, n. 3, 2016. Disponível em: www.academic.oup.com/ejil/article-abstract/27/3/591/2197244. Acesso em: 17 fev. 2021.

MARSHALL, Thomas. Citizenship and Social Class. In: MARSHALL, Thomas; BOTTOMORE, Thomas (eds). *Citizenship and Social Class*. Chicago: Pluto Classic, 1996, p. 3-51.

MARTINSEN, Dorte; ROTGER, Gabriel; THIERRY, Jessica. Free movement of people and cross-border welfare in the European Union: Dynamic rules, limited outcomes. *Journal of European Social Policy*, v. 29, n. 1, p. 84–99, 2019. Disponível em: journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0958928718767300. Acesso em: 20 jan. 2021.

MARZOCCHI, Ottavio. *Livre circulação de pessoas.* Ficha técnica da UE. Parlamento Europeu. 2021. Disponível em: www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/147/livre-circulacao-de-pessoas. Acesso em: 31 mar. 2020.

MEDEIROS, Marcelo. Democracia, atores subnacionais e *multilevel governance* no Mercosul. In: BRANDÃO, Gildo; LIMA, Marcos; REIS, Rossana (ed.). *Regionalismos, democracia e desenvolvimento.* São Paulo: Humanitas, 2007.

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.

MEDEIROS, Marcelo. *La Genèse du Mercosud*. Dynamisme Interne, Influence de l'Union Européenne et Insertion Internationale. Paris: L'Harmattan, 2000.

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/20011/1268. Acesso em: 16 jun. 2022.

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: 17 dez. 2022.

MENEZES, Wagner. *A contribuição da América Latina para o Direito Internacional*: o Princípio da Solidariedade. Tese de Doutorado. USP. Programa de Pós-graduação em integração na América Latina. São Paulo. 2008. Disponível em: https://bit.ly/3Wk8Tpa. Acesso em: 16 fev. 2021.

MENEZES, Wagner. O direito internacional contemporâneo e a teoria da transnormatividade. *Pensar*, Fortaleza, v. 12, p. 133-144, 2007. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/1084. Acesso em: 28 mar. 2020.

MÉRCHER, Leonardo; BERNARDO, Glaucia; CORREIO, Evelise. Multilevel Governance in South America: Borderline Mercocities and Mercosur Regional Integration. Revista. *Conjuntura Global*, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/conjgloblal/article/view/70032/40036. Acesso em: 05 jul. 2020.

MERCOSUL. *Organograma*. MERCOSUL. Quem Somos. 2021. Disponível em: www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercosul/. Acesso em: 15 jun. 2021.

MERCOSUL. *Parlasul*. MERCOSUL. Quem Somos. 2022. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/parlasul. Acesso em: 17 dez. 2022.

MERCOSUR. *¿Qué es el Mercosur?* MERCOSUR en pocas palabras. MECORSUR, 2020. Disponível em: mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/. Acesso em: 31 mar. 2020.

MESQUITA, Rafael. Regionalismo, Integração regional e as relações internacionais: uma introdução teórica. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 10, n. 1, 2019. Disponível em: www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/430. Acesso em: 15 mar. 2020.

MEZZARESE, Tecla. Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (inter)nazionale ancora da superare. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2020. Disponível em: https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2020-1/531-diritto-di-migrare-e-diritti-dei-migranti-una-sfida-al-costituzionalismo-inter-nazionale-ancora-da-superare/file. Acesso em: 16 fev. 2021.

MICHAELS, Ralph. Globalization and Law: Law Beyond the State. In: BANAKAR, Reza; TRAVERS, Max (eds.). *Law and Social Theory.* Oxford: Hart Publishing, 2013. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2862. Acesso em: 22 jan. 2020.

MICHALCZEWSKY, Kathia *et al. Acordo MERCOSUL-Associação europeia de livre comérci*o. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2019. Disponível em: http://www.publications.iadb.org/pt/acordo-mercosul-associacao-europeia-de-livre-comercio. Acesso em: 31 mar. 2020.

MICINSKI, Nicholas. *Delegating Responsibility: International Cooperation on Migration in the European Union.* Michigan: University of Michigan Press, 2022.

MILANI, Stella. *Prove di identità per una società europea: i diritti dello straniero non comunitario*. Florença: Firenze University Press, 2010.

MODOLO, Vanina. La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. In: NOVICK, Susana (Dir.). *Migraciones y Mercosur*. Buenos Aires: Catálogos, 2010.

MODOLO, Vanina. O Mercosul Importa. A Política Regional de Mobilidade Territorial. *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, maio/agosto, 2015. Disponível em: www.scielo.br/j/cint/a/5TSkMGFwNgjs8Yc8SWr7fSh/?lang=pt. Acesso em: 02 mai. 2018

MONFREDO, Cintiene. *Política Migratória dos Países do Mercosul e a Conformidade com a Política Migratória Regional*. In: Anais do 3º Encontro Nacional ABRI – Governança Global e Novos Atores, São Paulo, 2011.

MOREIRA, Thiago Oliveira. *A Concretização dos Direitos Humanos dos Migrantes pela Jurisdição Brasileira*. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

MOSES, Jonathon. The Shadow of Schengen. In: JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERILL, Stephen (eds.). *The Oxford Handbook of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2012.

MOULIN, Carolina. Eppur si muove: mobilidade humana, cidadania e globalização. *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, jan/jun, 2011, p. 09-17. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100001. Acesso em: 16 fev. 2021.

MOURA, Aline. 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, p. 630-648, 2015. Disponível em: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3580/pdf. Acesso em: 19 fev. 2020.

MOURA, Aline. *Caratteri ed effetti della cittadinanza tra diritto internazionale e fenomeni di integrazione regionale*: Unione Europea e Mercosul. Tese de Doutorado em Direito. 2014.UNIMI, Milão, 2014.Disponível em: https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/231101/300764/phd_unimi_R09209.pdf. Acesso em: 14 jul. 2019.

MOURA, Aline. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, 2018. Disponível em: https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1783/1830. Acesso em: 18 mar. 2020.

NAIL, Thomas. *The figure of the migrant*. Stanford: Stanford University Press, 2015.

NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional*: um estudo sobre a soft law. São Paulo: Atlas, 2005.

NEUVONEN, Paivi. Transforming Membership? Citizenship, Identity and the Problem of Belonging in Regional Integration Organizations. *The European Journal of International Law*, v. 30, n. 1, 2019. Disponível em: https://researchportal.helsinki.fi/en/publications/transforming-membership-citizenship-identity-and-the-problem-of-b-2. Acesso em: 16 fev. 2021.

NICOLAO, Julieta. Las migraciones en la agenda del Mercosur el rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. *Revista Electronica de Estudios Internacionales*, v. 29, 2015. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5168958. Acesso em: 16 fev. 2021.

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, p. 23-43, 2018. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12653. Acesso em: 14 mar. 2020.

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: www.unesdoc.unesco.org/images/0026/002606/260669e.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

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, 2012, p. 79-114.

NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. 8ed. The European Union Series: Palgrave, 2018.

OCAMPO, Granillo Raúl. *Direito Internacional público da integração*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

OCTAVIO, Rodrigo. *Direito Internacional Privado:* parte geral. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1942.

OELGEMOLLER, Christina; ALLINSON, Kathryn. The Responsible Migrant, Reading the Global Compact on Migration. *Law and Critique,* v. 31, p. 183–207, 2020. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s10978-020-09265-9. Acesso em: 27 abr. 2022.

OIM. *Free Movement of Persons in Regional Integration Processes*. International Organization for Migration. International Dialogue on Migration, n. 13, 2010. Disponível em: https://publications.iom.int/books/international-dialogue-migration-ndeg13-free-movement-persons-regional-integration-processes. Acesso em: 04 jul. 2020.

OIM. *Glossary on migration*. International Organization for Migration, n. 34, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 03 jul. 2020.

OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo*. Organización Internacional para las Migraciones. 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2018. Acesso em: 16 mar. 2020.

OIM. *World Migration Report.* International Organization for Migration. 2020. Disponível em: www.publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf. Acesso em: 03 jul. 2020.

OLIVEIRA, Antônio. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n.1, p.171-179, jan./abr. 2017. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf. Acesso em 16 fev. 2021.

OLIVEIRA NETO, Thiago; GARCIA, Tatiana; SPINUSSI, Eduardo. Pandemia de COVID-19, as fronteiras pelo mundo e o transporte aéreo na Itália. *Confins*, n. 44, p. 1-14, 2020. Disponível em: https://journals.openedition.org/confins/27577. Acesso em 24 abr. 2020.

OSÓRIO, Luiz. O direito da União Europeia e a deterioração democrática e social. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM,* Santa Maria, v. 13, n. 1, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/29158/pdf. Acesso em: 07 ago. 2021.

OSTHUS, Kjersti. *The Trade Negotiations between the EU and Mercosur*. Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus. Universidade Norueguesa de Ciência e Tecnologia. Trondheim, 2013. Disponível em: https://www.ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/243139/637979_FULLTEXT01.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 mar. 2019.

PAIXÃO, Guilherme. *As relações familiares e sucessórias extracomunitárias no Direito Internacional Privado da União Europeia*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jus-Civilísticas – Faculdade de Direito da Universidade do Porto. 2019. 71 fls. Disponível em: https://sigarra.up.pt/fep/pt/pub_geral.show_file?pi_doc_id=341629. Acesso em: 15 fev. 2021.

PANCERI, Juliana. *União Europeia, a evolução de seu processo e a conformocação de suas teorias: uma abordagem emergente da governança de múltiplos níveis.* Dissertação de Mestrado em Direito. UFSC – PPGD. 2012. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/96161. Acesso em: 31 jan. 2020.

PANIZZON, Marion; RIEMSDIJK, Micheline. Introduction to Special issue: 'migration governance in an era of large movements: a multi-level approach'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 8, 1.225-1.241, 2019. Disponível em: www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2018.1441600. Acesso em: 05 jul. 2020.

PAOLI, Carolina. *A proteção dos direitos de cidadania no âmbito do MERCOSUL: liberdade de circulação de pessoas e direitos reflexos*. Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo. 2017. Disponível em: www.tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3322. Acesso em: 16 dez. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. *Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça*: aspectos gerais. Ficha técnica da UE. 2020. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/150/espaco-de-liberdade-de-seguranca-e-de-justica-aspetos-gerais. Acesso em: 06 jul. 2020.

PAZ, Moria. The Law of Walls. *The European Journal of International Law*,a. 28, n. 2, 2017. Disponível em: www.academic.oup.com/ejil/article/28/2/601/3933333. Acesso em: 05 jul. 2020.

PÉCOUD, Antoine. Introduction: Disciplining the Transnational Mobility of People. In: GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine (eds.). *Disciplining the Transnational Mobility of People*. Londres: Palgrave Macmillan, 2013, p. 1-15.

PEIXOTO, João. Da era das migrações ao declínio das migrações? A transição para a mobilidade revisitada*. Revista Interdisciplina de Mobilidade Humana*, Brasília, v. 27, n. 57, dez. 2019, p. 141-158. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852019000300141. Acesso em: 16 fev. 2021.

PEREIRA, Maria. *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 de Mestrado em Direito. PPGD – UFPE. 2012. Disponível em: http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10511. Acesso em: 13 fev. 2020.

PICHON, Eric. The external dimension of the new pact on migration and asylum: a focus on prevention and readmission. *European Parliament Think Tank*, 2021. Disponível em: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690535/EPRS_BRI(2021)690535_EN.pdf. Acesso em: 02 jun. 2021.

PIRILLO, Diego. *Diritti, cittadinanza, immigrazione*. Normale news on the web, 2020. Disponível em: https://normalenews.sns.it/diritti-cittadinanza-immigrazione-riflessioni-di-diego-pirillo. Acesso em: 16 fev. 2021.

PORTO, Manuel. O novo pacto sobre migração e asilo: as responsabilidades da Europa. *Polis*, n. 2, v. 2, p. 97-106, 2020. Disponível em: http://193.136.186.9/bitstream/11067/5799/4/polis_2_mp_pacto_sobre_migracao.pdf. Acesso em: 02 jun. 2021.

RAKIC, Drazen. *Livre circulação de capitais.* Ficha técnica da UE. Parlamento Europeu. 2019. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/39/livre-circulacao-de-capitais. Acesso em: 24 mar. 2020.

RAMOS, André. Evolução histórica do direito internacional privado e a consagração do conflitualismo. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão,* a. 3, n. 5, 2015; p. 423-446. Disponível em: http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2304-78872015000500423. Acesso em: 15 fev. 2021.

RAMOS, Rigoberto. La supranacionalidad en la Unión Europea. Comparación con el proceso centro americano de integración. *Revista de Derecho Instituto de Investigación Jurídica*, v. 32, n.1, 2011. Disponível em: https://www.camjol.info/index.php/LRD/article/view/1249. Acesso em: 21 mar. 2020.

RASPOTINIK, Andreas. *The issue of solidarity in the European Union*. Discussion Paper. TEPSA PrePresidency Conference 14-15 June, 2012. Disponível em: http://www.tepsa.eu/download/TEPSA%20Discussion%20Paper%20The%20issue%20of%20solidarity%20in%20the%20European%20Union.pdf. Acesso em: 06 jul. 2020.

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 de Mestrado em Direito. UFPE – PPGD. 2002. Disponível em: www.bdtd.ufpe.br/handle/123456789/4838?locale-attribute=es. Acesso em: 22 jan. 2020.

REVECO, Cristián. Migração internacional e integração regional: o caso da América do Sul. *Pontes*, v. 10, n. 10, 2014. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/download/7366/5198/18866. Acesso em: 16 jun. 2018.

RIBEIRO, Jeancezar. O novo estatuto da igualdade entre brasileiros e portugueses. *Lex Humana*, Petrópolis, v. 6, n. 1, p. 97-113, 2014. Disponível em: http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/443. Acesso em: 05 jul. 2020.

RIGGIROZZI, Pía. Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional em América Latina. *Análisis Carolina*, Madri, n. 12, p. 1-13, 2020. Disponível em: fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-12.2020.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

ROCHA, Felipe; MEDEIROS, Marcelo. American Regionalism and Brazilian Diplomatic Discourse (1946-2019). *Contexto Internacional*, v. 43, n. 1, p. 33-54, 2021. Disponível em: www.scielo.br/j/cint/a/hxNmqTRcZZvjpMtMV89f9nD/abstract/?lang=en. Acesso em: 17 dez. 2022.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst (org). *Governança sem governo*: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB, 2000.

ROTHER, Stefan. The Global Forum on Migration and Development as a venue of state socialisation: a stepping stone for multi-level migration governance? *Journal of Ethnic and Migration Studies,* v. 45, n. 8, p. 1.258-1.274, 2019. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/1369183X.2018.1441605?scroll=top&needAccess=true. Acesso: 06 jul. 2020.

ROUSSEAU, Charles. *Droit International Public*. Paris: Dalloz, 1965.

RUCKERT, Aldomar; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. *Revista de Geopolítica*, v. 3, n. 2, 2012. Disponível em: revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/52/51. Acesso em: 10 mar. 2020.

SALAZAR, Noel. Mobility. *REMHU*, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, v. 27, n. 57, 2019, p. 13-24. Disponível em: www.scielo.br/pdf/remhu/v27n57/2237-9843-remhu-27-57-013.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

SALERNO, Marília; BERTARCO, Luciana. A Condição Jurídica do Estrangeiro a Trabalho no Brasil. *Revista do Direito Privado,* Londrina, v. 2, n. 2, 2009. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/direitoprivado/artigos/Marilia_e_Luciana_A_condi%C3%A7%C3%A3o_jur%C3%ADdica_estrangeiro_trabalho_Brasil.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

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 círculación de personas en los sistemas de integración económica:* modelos comparados: Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2012

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: 03 jul. 2020.

SANTORO, Emilio. Confini. In: BARBARI, Luca; DE VANNA, Francesco (org.). *Il diritto al viaggio*: abbecedario delle migrazioni. Torino: Giappichelli Editore, 2018.

SANTORO, Emilio. Dalla cittadinanza inclusiva alla cittadinanza escludente: il ruolo del carcere nel governo delle migrazioni. *Diritto e questioni pubbliche*, 2006, v. 6, p. 39–79. Disponível em: www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2006_n6/index.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

SANTORO, Emilio. Estereótipos, preconceitos e políticas migratórias. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 6, n. 1, p. 15-30, 2014. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2014.61.02. Acesso em: 25 fev. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. The process of globalization. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 68, 2002.

SAUTER, Betina; JUNG, João. As relações Brasil-Índia: a cooperação Sul-Sul na agenda de política externa brasileira. *Revista de Estudos Internacionais,* v. 11, n. 2, 2020. Disponível em: http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/522/pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

SCHAFFER, Gregory; POLLACK, Mark. Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance. *Minnesota Law Review,* Legal Studies Research Paper Series Research Paper, v. 94, n. 9, p. 706-799, 2010. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1426123. Acesso em: 05 jul. 2020.

SCHILDE, Kaija; GOODMAN, Sara. The EU's Response to the Migration Crisis: Institutional Turbulence and Policy Disjuncture. In: RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle; NEWSOME, Akasemi (orgs.). *The Palgrave Handbook of EU Crises.* Cham: Palgrave Macmillan, 2021, p. 449 – 468.

SCHILLER, Nina; SALAZAR, Noel. Regimes of Mobility Across the Globe, *Journal of Ethnic and Migration Studies,* v. 39, n. 2, p. 1-18, 2012. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2013.723253?scroll=top&needAccess=true. Acesso em: 06 jul. 2020.

SCHIMMELFENNING, Frank. Europe. In: BORZEL, Tanja; RISSE, Thomas (eds.). *The Oxford Handbook on Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SCHMITTER, Philippe. A experiência de integração europeia e seu potencial para a integração. *Lua Nova*, São Paulo, n. 80, p. 9-44, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n80/02.pdf. Acesso em: 18 jan. 2020.

SCHNEIDERHEINZE, Claas *et al. Regional integration and migration between low-and-middle-income countries*: Regional initiatives need to be strengthened. Kiel Institute for the World Economy. Economics Discussion Papers, n. 82, 2018. Disponível em: https://www.econstor.eu/handle/10419/187972. Acesso em: 04 jul. 2020.

SCHOLTEN, Peter; OSTAIJEN, Mark. Between Mobility and Migration: The Consequences and Governance of Intra-European Movement. In: SCHOLTEN, Peter, OSTAIJEN, Mark. (eds.). *Between Mobility and Migration*. IMISCOE Research Series. Springer, 2018. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-77991-1_1. Acesso em: 16 fev. 2021.

SCHUTZE, Robert. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SCICHILONE, Giorgio. I confini della cittadinanza. Sovranità i diritti nell'era delle migrazioni. In: CIAFFI, Daniela; PARISI, Francesco; PATTI, Manoela (org.). *Migrazioni, diritto e società*. Milão: Wolters Kluwer, 2018.

SEITENFUS, Ricardo. Considerações sobre o Mercosul. *Estudos avançados,* São Paulo, v. 6, n. 16, 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n16/v6n16a10.pdf. Acesso em: 31 mar. 2020.

SEMUL, Tarek. Countercurrent to Globalization: Rise of Right-wing Populism in the Global North. *Biiss Journal*, v. 39, n. 1, 2018, p. 83-100. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/333079276_Countercurrent_to_Globalization_Rise_of_Right-wing_Populism_in_the_Global_North. Acesso em: 29 mar. 2020.

SILVA NETO, Francisco. A revalidação e o reconhecimento de diplomas estrangeiros no Mercosul. In: BARZA, Eugênia; SILVA NETO, Francisco; WEBERBAUER, Paul (org). *Integração regional, globalização e direito internacional.* Volume 2. Recife: Editora UFPE, 2019, p. 305-331.

SILVA, Wanise; AMARAL, Nemo. A imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. *Sequência*, Florianópolis, n. 66, p. 235-259, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/seq/n66/10.pdf. Acesso em: 29 abr. 2021.

SILVEIRA, Vladmir; SILVA, Elio. A efetividade dos direitos humanos como fator de desenvolvimento nas fronteiras globalizadas do Mercosul. *Revista Jurídica UNICURITIBA,* Curitiba, v. 4, n. 53, 2018, p. 420-447. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3226/371371742. Acesso em: 22 mar. 2020.

SIMMEL, Georg. *O estrangeiro*. Trad. Mauro Guilherme Pinheiro Koury. RBSE, v. 4, n. 12, 2005. Disponível em: www.cchla.ufpb.br/grem/SIMMEL.O%20estrangeiro.Trad.Koury.rbsedez05.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

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, v. 7, n. 2, 2016. Disponível em: https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/269. Acesso em: 17 jan. 2020.

SODERBAUM, Fredrick. Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field. In: BORZEL, Tanja; RISSE, Thomas (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 16–40.

SOUZA, Gustavo. Noções de fronteira na teoria e práxis 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/31575/17099. Acesso em: 13 ago. 2019.

SPIJKERBOER, Thomas. Bifurcation of people, bifurcation of law: externalization of migration policy before the EU Court of Justice. *Journal of Refugee Studies*, v. 31, n. 2, 2018, p. 216–239. Disponível em: https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/31/2/216/4717960. Acesso em: 10 abr. 2018.

STOJANOVIC, Djordje. Space, Territory and Sovereignty: Critical Analysis of Concepts. *Direito e política*, Nagoya, v. 275, p. 111-184, 2017. Disponível em: https://bityli.com/9yzmHD. Acesso em: 05 jul. 2020.

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.

STRENGER, Irineu. *Contratos internacionais de comércio*. São Paulo: LTr, 2003.

STRENGER, Irineu. *Teoria Geral do Direito Internacional Privado.* São Paulo: Editora da USP, 1973.

SZYMANSKA, Jolanta. The Schengen Area and the Coronavirus Pandemic. *The Polish Institute of International Affairs*, Varsóvia, v. 1.492, n. 62, 2020. Disponível em: https://pism.pl/publications/The_Schengen_Area_and_the_Coronavirus_Pandemic. Acesso em: 30 abr. 2020.

THYM, Daniel. Ambiguities of Personhood, Citizenship, Migration and Fundamental Rights in EU Law. In: AZOULAI, Loic; PLACES, Segolene; PATAUT, Etienne (eds.). *Constructing the Person in EU Law:* Rights, Roles, Identities. Oxford: Hart Publishing, 2016, pp. 111-130.

TORINO, Raffaele; MAIO, Claudio. *Diritto e politiche dell'Unione Europea*. Padova: CEDAM, 2020.

UNIÃO EUROPEIA. *Temporary Reintroduction of Border Control*. European Comission, 2020. Disponível em: https://bit.ly/2WAboXT. Acesso em: 11 maio 2020.

VALENTE, Isabel; GUIA, Maria. As políticas europe - ias de imigração: breve abordagem ao caso português. *Anos 90*, Porto Alegre, v. 23, n. 43, p. 39-65, 2016. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/anos90/ article/view/62515. Acesso em: 30 maio 2021.

VANHAM, Peter. *A brief history of globalization*. World economic forum. 2019. Disponível em: https://www.weforum.org/agenda/2019/01/how-globalization-4-0-fits-into-the-history-of-globalization/. Acesso em: 30 mar. 2020.

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: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4682. Acesso em: 16 jun. 2022.

VENERAL, Débora, KNIHS, Karla. Globalização, soberania e os atuais contornos da integração regional no âmbito do Mercosul. *Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança,* Curitiba, vol. 1, n. 1, p. 263-289, 2018. Disponível em: www.cadernosuninter.com/index.php/ESGPPJS/article/view/763. Acesso em: 14 mar. 2020.

VENTURA, Deisy *et al*. *Internalização das normas do MERCOSUL*. Série Pensando o Direito, v. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

VENTURA, Deisy. Mobilidade humana e saúde global. *Revista USP*, São Paulo, n. 107, p. 55-64, 2015. Disponível em: www.revistas.usp.br/revusp/article/view/115113/112818. Acesso em: 16 jun. 2020.

VENTURA, Deisy. Prefácio. In: DUTRA, Cristiane; PEREIRA, Gustavo. *Direitos Humanos e Xenofobia*: violência internacional no contexto dos imigrantes e refugiados. 1. ed. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 5-15.

VIDAL, María. Espacio Judicial Europeo y Tratado de Lisboa: hacia un nuevo derecho internacional privado. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, v. 2, n. 1, p. 376-402, 2010. Disponível em: https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/109. Acesso em: 02 jul. 2020.

VIEIRA, Luciane; COSTA; Vitória. A livre circulação de pesssoas no Mercosul e na União Europeia: perspectivas e desafios futuros. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 01 – 21, Jul/Dez, 2018. Disponível em: www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/4693. Acesso em: 26 abr. 2020

VIEIRA, Luciane; COSTA; Vitória. A opinião consultiva como ferramenta para a uniformização da interpretação e aplicação do direito do MERCOSUL, na temática migratória. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão,* v. 7, n. 14, 2019.

VIEIRA, Luciane; COSTA; Vitória. O estatuto da cidadania do Mercosul e a carta de direitos fundamentais da União Europeia: uma análise comparativa sobre o avanço da cidadania regional. *Revista Electrónica do Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja,* Buenos Aires, n. 27, p. 105-125, 2021. Disponível em: http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/577. Acesso em: 17 dez. 2022.

VILLAMAR, Maria; ALMEIDA, Gisele. Mobilidade humana: perspectivas e desafios. *Terceiro Milênio*: Revista Crítica de Sociologia e Política, v.8, n. 1, 2017. Disponível em: www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/1/1. Acesso em: 29 mar. 2020.

VILLAMAR, Maria. Regionalismos e migrações internacionais na América do Sul: contexto e perspectivas futuras sobre as experiências na Comunidade Andina, no Mercosul e na Unasul. *Espaço Aberto*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 131-148, 2018. Disponível em: revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/20197. Acesso em: 03 fev. 2020.

VISCONTI, Beatrice. *Migration Governance in Latin America: the 2000s paradigm shift towards liberal migration laws and policies.* Master Degree in Comparative International Relations. 2022. Ca'Foscari University of Venice. Disponível em: www.dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/21991/887623-1272376.pdf?sequence=2. Acesso em: 17 dez. 2022.

VITIELLO, Mattia. L'agenda europea sulla migrazione dal punto di vista delle migrazioni dei lavoratori qualificati: una valutazione sociologica. *Freedom, Security & Justice*: European Legal Studies, n. 2, p. 201-220, 2018. Disponível em: http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2018.II.9Vitiello.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

VIZCARRA, Ana Elizabeth. Migración, asilo y refugio. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, n. 14, p. 33-44, 2014. Disponível em: https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/260. Acesso em: 03 jul. 2020.

WALDELY, Aryadne *et al*. Migração como crime, êxodo como liberdade. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, v. 23, n. 45, p. 235-247, 2015. Disponível em: scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-235.pdf. Acesso em:18 nov. 2020.

WEBERBAUER, Paul. Anotações sobre as vulnerabilidades do direito internacional contemporâneo: a questão do fundamento e da sanção jurídica no plano internacional. In: BARZA, Eugênia; SILVA NETO, Francisco; WEBERBAUER, Paul (orgs.). *Integração regional, globalização e direito internacional.* Vol 2. Recife: Editora UFPE, 2019, p. 55-78.

WEBERBAUER, Paul; GADELHA, Raíssa. A questão da possibilidade de ingresso no serviço público por parte do estrangeiro no Brasil. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife,* Recife, v. 87, n. 1, 2015. Disponível em: www.periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/1095/1217. Acesso em: 26 fev. 2022.

WEBERBAUER, Paul. *Manifesto por um direito comprometido internacionalmente: um estudo crítico acerca da autonomia da vontade, a reformulação do Estado nas relações contratuais privadas e suas repercussões no plano internacional*. Tese de Doutorado em Direito – UFPE. 2011. Disponível em: www.repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4201. Acesso em: 12 jan. 2020.

WENDEN, Catherine. *As novas migrações*. Dossiê sobre Migrações e Direitos Humanos, v. 13, n. 23, 2016, p. 17-28. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf. Acesso em: 14 jan. 2020.

ZARDO, Luiz. Processos de integração e cidadania regional no MERCOSUL. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, v. 3, p. 45-68, 2019.