



## REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFRGS VOLUME ESPECIAL - NÚMERO 36

### A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL

*The freedom of movement of persons and the construction of common spaces in regional integration processes: an analysis of the European area of freedom, security and justice and the prospects for the free residence space of the MERCOSUR*



**UFRGS**

**Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza**  
Universidade Federal de Pernambuco

**João Mauricio Malta Cavalcante Filho**  
Universidade Federal de Pernambuco



## A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL

*The freedom of movement of persons and the construction of common spaces in regional integration processes: an analysis of the European area of freedom, security and justice and the prospects for the free residence space of the MERCOSUR*

Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza\*

João Mauricio Malta Cavalcante Filho\*\*

### REFERÊNCIA

BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta. A liberdade de circulação de pessoas e a construção de espaços comuns em processos de integração regional: uma análise do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e as perspectivas para o espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 36, vol. esp., p. 221-246, out. 2017.

### RESUMO

O presente artigo se propõe a analisar a liberdade de circulação de pessoas como um mecanismo para consolidação de espaços comuns de integração regional, partindo-se da análise do modelo de integração europeu, em cotejo com o modelo de integração mercosulino. Nesse sentido, considerando a Teoria da Integração Econômica e os fundamentos do Direito Comunitário, entende-se que a livre circulação de pessoas é um valor a ser implementado em processos de integração que pretendam concluir a etapa do mercado comum, e que pode conduzir à formação de um espaço regional em que se observe a desmobilização dos controles internos de fronteiras, a gestão integrada de fronteiras externas e a cooperação judiciária e operacional entre os Estados-membros. Dessa forma, no âmbito da UE, observam-se normativas que implementaram a liberdade de circulação de pessoas e constituíram um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça. 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, com iniciativas normativas tendentes a disciplinar a referida liberdade na região. Por conseguinte, objetivava-se debater a mobilidade de pessoas nesses dois modelos de integração e seu impacto para construção de espaços comuns, apontando perspectivas de integração nos domínios analisados. Para alcançar os objetivos, pautou-se pela revisão bibliográfica, utilizando-se a legislação comunitária pertinente ao tema,

### ABSTRACT

*This paper analyzes the freedom of movement of people as a mechanism for consolidating common spaces of regional integration, starting with the analysis of the European integration model, in comparison with the Mercosurinian integration model. In this sense, considering the Theory of Economic Integration and the foundations of Community Law, it is understood that the free movement of persons is a value to be implemented in integration processes that intend to complete the stage of the common market, and that can lead to the formation of a regional area in which the demobilization of internal border controls, the integrated management of external borders and judicial and operational cooperation between Member States are observed. Thus, within the EU, there are regulations that have implemented the freedom of movement of persons and constituted a European area of freedom, security and justice. In the process of Mercosur integration, on the other hand, despite not observing a common space in the European molds, there is a space of free residence, with normative initiatives tending to discipline the said freedom in the region. Therefore, the objective is to discuss the mobility of people in these models of integration and their impact for the construction of common spaces, pointing out perspectives of integration in the domains analyzed. In order to achieve the objectives, the bibliographic review was based on the relevant EU legislation, with a special focus on the Schengen agreements, and the migration and*

\* Professora Assistente, Doutora em Direito, Faculdade de Direito do Recife-Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

\*\* Mestrando em Direito e Bolsista CAPES, Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduado em Direito (UFPE).





com especial enfoque para os acordos Schengen, e os acordos de migração e residência no âmbito do MERCOSUL.

#### **PALAVRAS-CHAVE**

Direito Internacional. Integração Regional. Livre circulação de pessoas. MERCOSUL. União Europeia.

#### **SUMÁRIO**

Introdução. 1. Integração regional e livre circulação de pessoas. 1.1. Integração europeia e livre circulação de pessoas no âmbito da UE. 1.2. Integração regional latino-americana e livre circulação no âmbito do MERCOSUL. 2. A criação de espaços comuns em processos de integração. 2.1. A criação do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e os desafios para a integração europeia. 2.2. A construção do espaço de livre residência no âmbito do MERCOSUL e as perspectivas de integração para o bloco. 3. A liberdade de circulação de pessoas como um mecanismo de consolidação de espaços comuns de integração. Conclusão. Referências.

### **INTRODUÇÃO**

Os processos de integração regional representam uma resposta à globalização e se configuram como uma forma de os Estados se organizarem frente à nova ordem global, a partir do associativismo, da reconfiguração das noções tradicionais da soberania estatal e da redução ou eliminação das barreiras tarifárias entre os países participantes do projeto de integração. Dessa forma, é possível tornar o bloco econômico mais competitivo no contexto do comércio multilateral, além de aumentar o seu poder de barganha e multiplicar as potencialidades econômicas de cada Estado parte.

Não obstante, os auspícios integracionistas, por vezes, superam o viés meramente econômico, e passam a abarcar a esfera social, trazendo implicações diretas na condição jurídica dos seus cidadãos, fazendo-se nascer direitos também na esfera comunitária. Tal fenômeno faz-se sentir, de forma mais evidente, nas etapas mais avançadas do processo de integração, mormente a partir da conclusão da fase do mercado comum, em que se busca a consolidação do livre trânsito dos fatores de produção, quais sejam, bens, serviços, pessoas e capitais.

Em relação à liberdade de circulação de pessoas, especificamente, observa-se como um valor fundamental a ser concretizado nos projetos

*residence agreements within the framework of MERCOSUR.*

#### **KEYWORDS**

*International law. Regional integration. Free movement of persons. MERCOSUR. European Union.*

de integração que pretendem completar a etapa do mercado comum, uma vez que tem implicações diretas nos direitos de entrada, saída, circulação e residência dos nacionais dos Estados-membros, que estão sujeitos a controles diferenciados nas fronteiras internas, a depender do nível de regulação da referida liberdade. Por outro lado, a liberdade de circulação pode representar um passo adiante no processo de integração e levar à construção de espaços comuns nos blocos econômicos, em que se adote, internamente, a livre circulação de pessoas, com a desmobilização de fronteiras, a cooperação em matéria civil e policial, a adoção de regras comuns para estrangeiros extracomunitários e a gestão integrada de fronteiras externas, como se observa atualmente no âmbito da União Europeia (UE).

Dessa forma, tendo em consideração o marco teórico da Integração Regional e do Direito Comunitário, e valendo-se da revisão bibliográfica sobre o tema, o presente artigo pretende analisar a liberdade de circulação de pessoas e propor reflexões sobre a referida liberdade como um fator relevante para a criação de espaços comuns de integração, utilizando-se como base empírica de investigação dois modelos distintos: um que adotou o método comunitário, concluindo as etapas do processo de integração, qual seja, o modelo adotado na UE; em paralelo ao modelo adotado no Mercado Comum do Sul





(MERCOSUL), que optou pelo método intergovernamental e cujo objetivo é concluir a etapa do mercado comum no contexto sul-americano, efetivando-se, em consequência, a liberdade de circulação de pessoas na região.

A opção pela análise da UE justifica-se por ser o modelo que completou as fases da integração econômica e na qual se observa consolidado o Espaço Comum de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), que pode fornecer noções jurídicas importantes para se compreender a liberdade de circulação de pessoas em processos de integração. Noutro giro, optou-se por traçar um paralelo com o modelo mercosulino na medida em que se observam medidas em direção à normatização do direito de livre circulação de pessoas e de residência, inclusive com a criação de um espaço de livre residência, a partir dos Acordos sobre Migração e Residência.

Para sistematizar as reflexões propostas, a primeira seção deste artigo analisa os fundamentos da livre circulação de pessoas à luz dos processos de integração em curso na UE, a partir da análise dos acervos Schengen, bem como as normativas para a mobilidade de pessoas no contexto mercosulino. Na seção seguinte, aborda-se a construção do ELSJ, a partir da análise do Tratado de Lisboa, em paralelo com a construção do espaço de livre residência no MERCOSUL, por meio dos Acordos sobre Migração e Residência, apontando-se as perspectivas e desafios normativos para a construção de um espaço efetivo de livre circulação de pessoas no referido bloco. Ao final, utilizando-se de bases metodológicas exploratórias, propõem-se reflexões acerca do papel desempenhado pela liberdade de circulação como um mecanismo de consolidação de espaços comuns de integração.

## 1 INTEGRAÇÃO REGIONAL E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

A ideia de integração regional remete à noção de uma associação cooperativa e voluntária entre Estados, assentada sobre bases jurídicas definidas, como acordos ou tratados regionais, no intuito de realizar objetivos comuns dos países envolvidos no projeto de integração, e que envolve múltiplas dimensões, sejam elas econômicas, políticas, jurídicas, culturais ou sociais. Sob a ótica econômica clássica, BALASSA (1961, p. 12) concebe a integração regional como um processo que busca desenvolver medidas e ações de combate à discriminação entre as economias, com base na cooperação entre os integrantes de determinado bloco, e que conduz a uma situação de fato, ou seja, a efetiva ausência de discriminação entre as economias nacionais.

A partir da segunda metade do século XX, observa-se uma intensificação dos processos de integração em referência, ocorrendo a aproximação entre países independentes e gerando a formação de blocos políticos e econômicos, cujo surgimento pode ser explicado por uma conjugação de fatores dentre os quais se destacam o processo de globalização e a consolidação de uma sociedade internacional (PEREIRA, 2010, p. 18); o declínio do Estado-Nação nos moldes clássicos, com a consequente reconfiguração da soberania estatal (GONÇALVES, 2006, p. 282), e os anseios associativos dos Estados, sobretudo no contexto pós-guerra, envolvendo um elemento econômico, ligado a ganhos de eficiência econômica; um elemento político, relacionado a laços mais estreitos, e um elemento jurídico, configurado no direito internacional de integração (BARZA; PEREIRA, 2007, p. 7).

Nesse sentido, GIDDENS (1991, p. 61) entende que a globalização, ao alterar as relações local-global, ocasionada pela intensificação das relações sociais em escala global, gerou um processo dialético entre os Estados. Isso implica em uma forte interdependência entre as nações,





gerando influências recíprocas e concomitantes em várias partes do mundo, de modo que a integração econômica regional aparece como alternativa para os Estados se relacionarem de maneira mais eficiente no contexto da sociedade globalizada.

Da mesma forma, a reconfiguração do Estado-Nação, com a alteração da noção de soberania estatal enquanto poder absoluto, ilimitado e irrestrito, tem sido apontada como uma das causas que levaram à intensificação dos processos de integração regional, na medida em que “grande parte da sua antiga autoridade foi dispersa para outros níveis de governança, tanto acima como abaixo das instituições do governo central” (BARTELSON, 2006, p. 465), como ocorre nos blocos de integração analisados. Exemplo notório dessa situação verifica-se com a mobilidade de pessoas por espaços de integração. Isso porque o controle de fronteiras e a definição dos estrangeiros que estão autorizados a ingressar e residir no território nacional são expressões tradicionais da soberania dos Estados-membros (HABERMAS, 2001, p. 82). No entanto, no contexto de integração regional, tais questões são levadas à pauta comunitária de discussão, principalmente ao se instituir a liberdade de circulação de pessoas e a abolição dos controles internos de fronteiras entre os países participantes do processo integracionista.

Cabe destacar, ainda, que apesar de não ser um processo linear, posto que pode apresentar avanços e retrocessos, o processo de integração regional é classicamente dividido em fases, o que pode ser útil para se compreender a formação dos blocos de integração conhecidos atualmente. Nesse sentido, tem-se uma sucessão de etapas, também consideradas modelos de integração, inicialmente, com a área de livre comércio, em que se observa a redução, ou até mesmo a isenção, das tarifas de importação no comércio reciprocamente; em seguida, apresenta-se a união aduaneira, em que se adota uma tarifa externa

comum em relação a países terceiros; seguida pelo mercado comum, com a instituição das liberdades dos fatores de produção, ou seja, bens, serviços, pessoas e capitais; após o que se observa a união econômica e monetária, com a adoção de políticas econômicas comuns e a adoção de uma moeda única; e a união econômica total, que seria um inteiro consenso, na qual todas as medidas de interesse passariam pelo crivo coletivo.

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

Nesse ponto, a liberdade de circulação configura-se como “a principal contrapartida social dos espaços das políticas econômicas em espaços regionais de integração” (MÁRMORA; PEREZ, 1997, p. 267). Por conseguinte, afirma-se que a mobilidade de pessoas pode funcionar como um mecanismo que consolida os processos de integração, para fortalecer o comércio, trabalho e laços culturais entre os países envolvidos (MODOLO, 2010, p. 33). Isso significa que as pessoas autorizadas a circular livremente podem transitar de um Estado para outro sem abordagem pelos guardas fronteiriços nos postos tradicionais de fronteiras. Facilitando-se, assim, o livre trânsito de mercadorias, capitais e serviços, a partir da desburocratização dos controles e das barreiras mercantis ou fronteiriças.

### **1.1 Integração europeia e livre circulação de pessoas no âmbito da UE**





O processo de integração europeu alcançou o nível de união econômica e monetária, após concluir a etapa do mercado comum, de modo que consolidou, no interior de seu espaço de integração, a liberdade de circulação de pessoas como um dos pilares de sustentação do bloco (FERNANDES, 2002, p. 64). A consolidação da livre circulação de pessoas na UE se deu, em grande parte, graças ao modelo de integração adotado naquele continente. Diferentemente dos demais processos de integração, como o modelo mercosulino, por exemplo, a integração europeia adotou o método comunitário, com a criação de um ordenamento jurídico comunitário, distinto dos ordenamentos nacionais, e com a presença de instâncias decisórias supranacionais, que facilitam a aplicação direta das normativas da UE no âmbito dos respectivos Estados-membros.

Nesse sentido, a consolidação do direito europeu, com as características da autonomia, primazia e aplicabilidade direta do ordenamento comunitário, com possibilidade de sanção ao país membro descumpridor da norma comunitária (MAY, 2006, p. 481), aliada à possibilidade das referidas normas tornarem-se imediatamente partes dos ordenamentos jurídicos nacionais, para atingir com maior eficácia os objetivos do bloco, contribuíram para o avanço do projeto de integração europeu, particularmente em relação ao direito de livre circulação de pessoas, com a criação de um amplo espaço de livre trânsito de pessoas como se conhece atualmente.

Em sua fase inicial, a livre circulação de pessoas estava associada a necessidades marcadamente econômicas, na medida em que objetivava facilitar o fluxo de trabalhadores, a prestação de serviços e o livre trânsito de mercadorias, desdobrando-se em: i) liberdade de circulação de trabalhadores assalariados; ii) liberdade de prestação de serviços; e iii) liberdade de estabelecimento, tanto de pessoas físicas como jurídicas (ROBLEDO, 1991, p. 71). Nesse

sentido, ao tratar especificamente da UE, PEREIRA (2012, p. 37) assevera que a liberdade de circulação de pessoas visou, inicialmente, atender as exigências econômicas do mercado comum, já que só se falava em livre circulação motivada por razões laborais, profissionais e empresariais, embora a jurisprudência comunitária tenha estendido o princípio para além de seus limites econômicos.

Sob o aporte normativo, a gênese da liberdade de circulação está no direito originário da UE, como no âmbito do Tratado de Roma (1957), constituído pelo do tratado da Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), em seu art. 69 e pelo Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa), em seu art. 96, bem como no tratado da Comunidade Econômica Europeia (CEE), nos arts. 48 a 53. Por outro lado, a livre circulação também se encontra disciplinada pelo direito comunitário derivado, como no Regulamento n. 1.612/68 e, principalmente, na Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que normatizou a liberdade de circulação na UE.

Atualmente, a base jurídica da livre circulação de pessoas reside no art. 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE), que disciplina que a UE deve proporcionar 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 da criminalidade, e no art. 21 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que disciplina expressamente que “qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados”. Da leitura dos dispositivos, percebe-se que a liberdade de circulação é um valor fundamental do processo de integração





européu, presente em seus principais tratados constitutivos.

No entanto, a liberdade de circulação de pessoas nem sempre teve a mesma configuração na UE, sofrendo uma marcante alteração de paradigma. Inicialmente, no âmbito do Tratado de Roma (1957), a livre circulação de pessoas beneficiava apenas os trabalhadores assalariados ou prestadores de serviços, ou seja, os nacionais dos países signatários do acordo que detivessem condição laboral ativa, ressaltando o caráter eminentemente econômico e instrumental da referida liberdade. Posteriormente, com a criação da cidadania europeia, essa abordagem tradicional mudou, e a liberdade de circulação de pessoas passou a estar associada à liberdade de circulação de cidadãos europeus (BARALDI, 2011, p. 11). Portanto, dissociada da perspectiva laboral. Nesse sentido, até então, a liberdade de circulação estava restrita aos trabalhadores que exercessem atividade assalariada, estritamente voltada à execução de objetivos econômicos através da movimentação de mão de obra pelos países membros da Comunidade Europeia (CASTRO 2012, p. 77).

A mudança de paradigma no direito de livre circulação na UE começou a ocorrer com a promulgação do Ato Único Europeu (1986), que objetivou a criação de um espaço sem controles fronteiriços internos no intuito de garantir as quatro liberdades típicas da fase de mercado comum, em paralelo com as discussões para implementação dos Acordos Schengen. Nesse sentido, o Ato Único Europeu delineou o espaço comum europeu ao instituir o mercado interno concebido como um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada.

A mudança da visão instrumental da liberdade de circulação foi normatizada pelo Tratado de Maastricht (1992) que introduziu, em seu art. 8º, a noção de cidadania europeia, da qual

qualquer nacional de um Estado-Membro beneficia-se automaticamente. Na sequência, com o Tratado de Amsterdã (1997), buscou-se alargar as competências institucionais da UE, possibilitando que os Estados-membros estreitassem as relações entre si, através da chamada cooperação reforçada, além de incorporar os Acordos de Schengen, com vistas a garantir a livre circulação de pessoas no espaço europeu.

O Tratado de Lisboa (2009), por sua vez, confirmou o direito de circular e residir aos nacionais dos Estados-membros da UE com base na cidadania europeia, que está também incluído nas disposições gerais relativas ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE. Por conseguinte, conforme afirma KOCHENOV (2010, p.19), desde Maastricht, a livre circulação passa a ser reconhecida como um direito pleno e autônomo também para os cidadãos economicamente inativos.

Paralelamente, o chamado acervo de Schengen, composto pelo Acordo de Schengen de junho de 1985 e a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de junho de 1990, instrumentalizou a liberdade de circulação na UE na medida em que instituiu um mercado interno com efetiva liberdade de circulação de pessoas. A relevância dos acordos Schengen reside no fato de que regulamentaram a desmobilização das fronteiras internas aos países signatários do acordo, no intuito de criar um espaço físico de efetivo trânsito de pessoas, com forte controle nas fronteiras exteriores (STOLCKE, 1995, p.1).

Além disso, o Espaço Schengen congrega um conjunto de regras comuns aplicáveis às pessoas que atravessam as fronteiras externas dos Estados-Membros da UE; a harmonização das condições de entrada e das regras em matéria de vistos para as estadas de curta duração; o reforço da cooperação entre os agentes de polícia; o reforço da cooperação judicial através de um sistema de extradição mais rápido e de uma





melhor transmissão da execução das sentenças penais; e a criação do Sistema de Informação Schengen (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 2).

É importante esclarecer que os nacionais de países signatários dos acordos Schengen podem circular livremente no interior das fronteiras dos demais países, bastando portar um documento de identidade válido. Em relação a nacionais de países terceiros, é necessária a obtenção de visto para entrar no Espaço Schengen (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 12). Essa política comum de concessão de vistos é importante, pois representa um avanço em direção a uma política comum de imigração na UE. O Espaço Schengen, composto por 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, juntamente com a Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça, que não fazem parte da UE, corresponde, pois, a um marco na integração regional em matéria de imigração e na construção de um espaço comum de integração para a Europa.

O Espaço Schengen, além de instrumentalizar a livre circulação de pessoas na UE, instituiu um regime de dualidade de fronteiras que se abre para os nacionais dos países membros autorizados a circular e são reforçadas externamente, com a criação de uma fronteira externa comum, que passa a ser gerida de maneira integrada entre todos os Estados-membros. Por essa razão, tem-se admitido que o princípio da liberdade de circulação na UE busca assegurar, para os cidadãos europeus, uma passagem rápida e segura para outros Estados-membros, objetivando conferir credibilidade à abolição dos controles internos de fronteiras, mas, por outro lado, deve lidar com o desafio de manter uma abordagem não discriminatória para nacionais de países terceiros ao cruzarem a fronteira desses países europeus (BERTOZZI, 2008, p. 2).

No âmbito da regulação da liberdade de circulação de pessoas no direito comunitário derivado, destaca-se a Diretiva 2004/38/CE, que instituiu o direito de circulação e residência aos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias no território europeu, desconsiderando qualquer fator econômico. As medidas estabelecidas pelo referido instrumento legal foram projetados para incentivar os cidadãos da União a exercer o seu direito de circular no território de outros Estados-Membros, para reduzir as formalidades administrativas ao essencial, para proporcionar uma melhor definição do estatuto dos membros da família e para limitar a possibilidade de recusar a entrada ou inviabilizar o direito de residência (HELLMANN, GARCIA, 2015, p. 29).

No que tange à referida Diretiva, cabe destacar que para estadas inferiores a três meses, exige-se dos cidadãos europeus apenas documento de identidade válido ou passaporte. Para estadas maiores de três meses no Estado de acolhimento, o cidadão da UE e os membros de sua família têm de possuir recursos suficientes e seguro saúde embora não precisem requerer autorização de residência. No que se refere ao direito de residência permanente, o cidadão da UE o adquire depois de um período de cinco anos consecutivos com a condição de residente, desde que não tenha sido alvo de expulsão. No que tange às restrições ao direito de entrada e ao direito de residência, os cidadãos da UE ou os membros da família só podem ser afastados do Estado de acolhimento por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública (PARLAMENTO EUROPEU, 2017, p. 4). É de se observar que tais medidas são fundamentais para a consolidação da liberdade de circulação de pessoas e para a construção de espaços comuns em processos de integração.

Pelo exposto, percebe-se que a livre circulação de pessoas tem desempenhado papel de destaque no projeto de integração europeu, pois além de ter garantido a realização do mercado





comum, propiciou o avanço na integração social do bloco europeu, consolidando uma identidade e cidadania europeia, na medida em que o direito à livre circulação tem sido fortemente apoiado pela regulação secundária dos tratados, causando grande impacto para a figura da cidadania e enriquecendo em muitas maneiras diferentes a vida dos cidadãos europeus (HELLMAN; GARCIA, 2015, p. 26).

## 1.2 Integração regional latino-americana e livre circulação no âmbito do MERCOSUL

De início, é importante pontuar que o processo de integração regional latino-americano, diferentemente do processo de integração europeu, que principiou no contexto pós-Segunda Guerra, começou com a independência dos Estados americanos, inicialmente com as ideias confederalistas bolivarianas, com ênfase numa integração política de Estados, substituída pela noção de panamericanismo, cuja ideia prevalente era de colaboração entre os Estados para a concretização dos interesses individuais de cada um, substituindo o projeto de união política por um projeto de integração pautado pelas relações intergovernamentais de colaboração.

A partir dos esforços encabeçados por instâncias regionais como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), já na década de 1950, observa-se uma alteração dessa visão, surgindo a necessidade de estreitamento do associativismo entre os Estados, com instituições complexas dotadas de poder decisório e objetivando o desenvolvimento econômico da região, culminando com as modernas organizações internacionais de integração econômica na região, a exemplo, do Mercado Comum Centro-Americano, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI) e o MERCOSUL (SANTOS, 2008, p.191).

Além disso, no processo de integração latino-americano a base jurídica são acordos internacionais na busca por soluções de problemas comuns, sendo firmados em conferências, enquanto na integração europeia o processo se desenvolveu por bases de acordos específicos para comércio, energia e matéria-prima. Ademais, enquanto a experiência europeia pautou-se pela adoção do modelo comunitário, o processo de integração latino-americano culminou com a instituição de organizações internacionais em que se instituiu o direito de integração, a partir do método intergovernamental, que no âmbito do MERCOSUL está tradicionalmente ligado a uma dinâmica flexível fruto de entendimentos entre governos (DRUMMOND, 2011, p. 277).

Em relação ao processo de integração regional mercosulino, vale ressaltar que o referido bloco surgiu da necessidade de reunir esforços entre os países da região no intuito de formar um bloco econômico através de um modelo integracionista. De início, porém, a livre circulação de pessoas foi negligenciada, em razão da priorização de projetos internos de industrialização e modernização, com acordos de âmbito estritamente comercial. Nesse sentido, é importante esclarecer que a primeira fase do MERCOSUL, que foi instituído pelo Tratado de Assunção, celebrado em 26 de março de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tinha uma feição marcadamente econômica, isto é, buscava formular políticas econômicas e estratégicas, além de reforçar a liberdade de circulação de mercadorias por meio da eliminação de restrições tarifárias, através da tentativa de adoção de uma política exterior comum, ou seja, preocupações típicas do contexto neoliberal e de regionalismo aberto que norteou o surgimento do bloco. Além disso, havia um esforço jurídico no sentido de harmonizar as legislações dos Estados partes, bem como um esforço político, no intuito de coordenar a atuação dos envolvidos através de





fóruns regionais e internacionais de discussão (GRANATO; ODDONE, 2008, p. 18).

Posteriormente, a partir dos idos de 2000, constata-se uma ampliação das preocupações do bloco no sentido de harmonizar as políticas públicas nacionais em matéria de saúde, educação, cooperação jurídica e policial, transportes, energia, imigração, comunicações, política agrícola e direitos civis (PATRIOTA, 2011, p. 1). Nessa fase, encontram-se iniciativas concretas em busca da efetivação da liberdade de circulação de pessoas.

Nesse sentido, o Tratado de Assunção previa apenas a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os Estados, embora a liberdade de circulação e residência, bem como a abolição de discriminação com base na nacionalidade entre os trabalhadores, fosse uma decorrência natural da fase de integração regional caracterizada como mercado comum. Em outros modelos de integração, como o europeu, o Tratado de Roma de 1957, já previa a liberdade de circulação com a abolição de qualquer discriminação baseada na nacionalidade para os trabalhadores dos Estados-membros.

Não obstante a ausência de regulamentação expressa nesse período, a livre circulação de pessoas surgiu como um anseio a ser concretizado em um espaço de integração onde possam circular livremente os cidadãos e os residentes dos Estados partes, conforme Decisão n.12/91 do Conselho do Mercado Comum (CMC). A referida decisão, já em seu considerando, reforça a necessidade progressiva de implementação de “um espaço regional onde podem circular livremente os cidadãos e residentes dos Estados Partes do Mercado Comum, bem como os bens, serviços e fatores produtivos”. Para tanto, buscou estabelecer canais preferenciais em portos e aeroportos em relação a passageiros nativos, naturalizados e residentes permanentes nacionais dos Estados Partes, no intuito de harmonizar os procedimentos aduaneiros e migratórios para

garantir maior fluidez no trânsito dos fatores produtivos entre os Estados.

Além disso, medidas progressivas foram sendo adotadas no intuito de facilitar a criação de uma área de livre trânsito de pessoas no âmbito do MERCOSUL, como por exemplo, a elaboração de uma lista de documentos de identificação válida para a livre circulação, por meio da Resolução n. 44/1994 do Grupo Mercado Comum (GMC), sobre Documentos válidos de cada Estado-parte para a circulação das pessoas na região. A Resolução n. 112/94 do GMC, por sua vez, estabeleceu as características comuns aos documentos de identificação de circulação entre os Estados, no intuito de instrumentalizar um documento padrão de viagem, bem como dificultar a adulteração e garantir a autenticidade. No mesmo sentido, a Resolução GMC n. 40/98 estabeleceu características comuns aos passaportes. Tais medidas culminaram com a criação de um documento único de viagem, qual seja, o passaporte comum do MERCOSUL, emitido a partir de 2006, que representou relevante iniciativa para a circulação de nacionais de cada Estado-parte.

Concomitantemente, adotaram-se medidas afeitas à gestão da migração, já que a criação de um espaço de livre trânsito de pessoas pressupõe a paulatina desmobilização das fronteiras internas e o controle integrado das fronteiras externas. Exemplo disso são os Acordos de Recife de 1993, consoante Decisão CMC 05/93 ampliados através da Decisão CMC n.º. 04 de 2000 para Aplicação dos Controles Integrados de Fronteira entre os Estados Partes do MERCOSUL; e a decisão CMC n.º. 18/08, que aprovou o Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, cujos documentos de seus nacionais passaram a ser reconhecidos como válidos em todo o MERCOSUL, além do Programa de Ação do MERCOSUL de 1995, que previa ações de incremento do intercâmbio econômico e





comercial e, em especial, turístico (MOURA, 2015, p. 239).

Em 2003, com a Decisão CMC 16/03, com o objetivo de implementar políticas de circulação de pessoas na região, verificou-se medidas no sentido de materializar o visto MERCOSUL, a fim de estabelecer regras comuns para a circulação temporária de prestadores de serviços (MERA; NEJAMKIS, 2007, p 17). A partir da Decisão CMC n. 10/06, passou-se a estabelecer a dispensa de visto aos turistas nacionais dos Estados partes do MERCOSUL, qual seja, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e dos Estados associados, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname, no prazo de noventa dias. Neste ponto, observa-se uma facilitação no direito de circulação de pessoas no contexto mercosulino para além da esfera estritamente laboral.

Como se pode perceber, as medidas adotadas na primeira fase da integração mercosulina consistiam em uma gestão da imigração seletiva, com base na qualificação técnica e voltada para os aspectos laborais da circulação de pessoas, ou seja, as iniciativas para a liberdade de circulação estavam associadas ao trabalhador como fator de produção do mercado comum, orientada para a harmonização de procedimentos técnicos. A partir dos anos 2000, com a consolidação do passaporte MERCOSUL, e fundamentalmente com os acordos sobre migração e residência de 2002, os quais serão analisados na seção seguinte, o processo de integração regional no âmbito sul-americano experimenta uma guinada no conceito de livre trânsito de pessoas, adotando-se medidas mais concretas no intuito de implementar uma área de livre trânsito, embora ainda não plenamente consolidada e, sobretudo, criando-se um espaço de livre residência no bloco regional em análise.

## 2 A CRIAÇÃO DE ESPAÇOS COMUNS EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

A proliferação dos blocos econômicos no contexto de uma sociedade global, pautada por uma multiplicidade de elementos, pelo crescimento de um sistema mundial, pela acumulação em escala mundial e pelo incremento dos fluxos de mercadorias entre as nações (PETRAS, 2001 p. 32) reconfigurou o espaço nacional ao alterar competências tradicionalmente associadas à soberania do Estado-nação, a exemplo do controle migratório e fronteiriço e a definição das políticas alfandegárias e econômicas.

É nesse sentido que WANDERLEY JUNIOR; PACHECO; ROCHA (2008, p. 66) afirmam que:

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

Dessa forma, levando em consideração o fato de que os processos de integração econômica, marcados pela reconfiguração da soberania estatal e pela necessidade de adoção de regras comuns para o modelo de integração, conduzem à criação de espaços comuns aos Estados-membros, em que são observadas regras próprias para atendimento dos objetivos do bloco, a presente seção busca analisar, sob a ótica da circulação de pessoas, a experiência europeia, a partir do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) e a experiência mercosulina, a partir do espaço de livre residência, constituído através dos acordos sobre migração e residência de 2002.





## 2.1 A criação do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça e os desafios para a integração europeia

A criação do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça está prevista no artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, que expressamente preceitua que a UE deve proporcionar 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 controle na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade.

Inicialmente, o espaço integrava o pilar da Justiça e Assuntos Internos, do Tratado de Maastricht. Conforme acentua VITORINO (2009, p. 17), “a estrutura dos pilares, trazida pelo referido Tratado, mesmo no primeiro pilar, apresenta dificuldades de aprovação, sendo mais difícil aprovar legislação do que noutras áreas da integração”. A unanimidade, a falta de intervenção do Parlamento Europeu, a falta de jurisdição do Tribunal de Justiça da UE e a partilha da iniciativa legislativa entre a Comissão e os Estados-membros são fatores que, nas palavras do autor, atrasavam a aprovação de medidas concretas no domínio da Justiça e Assuntos Internos e obstaculizavam a concreção de uma política comum de imigração e de controle de fronteiras na UE.

O Tratado de Lisboa, por sua vez, comunitarizou as competências nesses âmbitos. Ao suprimir o terceiro pilar, que assentava na cooperação intergovernamental, o referido tratado generalizou o método comunitário no ELSJ, de modo que os textos legislativos são agora adotados segundo o processo legislativo ordinário, descrito no artigo 294º do Tratado de Funcionamento da União Europeia. Dentre as inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa para o ELSJ destacam-se: a adoção de um processo decisório mais eficaz e mais democrático; o

reforço dos parlamentos nacionais; e a possibilidade de intervenção dos Estados-Membros na implementação de políticas em matéria de ELSJ (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p.1).

Ademais, o tratado propiciou a criação de agências, de forma a contribuir para a gestão de políticas em uma série de domínios importantes do ELSJ, tais como a EUROPOL, para a cooperação policial; a Academia Europeia de Polícia (CEPOL); a EUROJUST, para a cooperação judiciária penal; a Agência dos Direitos Fundamentais da UE; o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo e, mais recentemente, a Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no ELSJ (eu-LISA) e a Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras (FRONTEX), que é responsável pela coordenação do controle das fronteiras externas da UE.

Os objetivos declarados do ELSJ são enumerado no artigo 67.º do TFUE, dentre os quais destacam-se: a ausência de controle de pessoas nas fronteiras internas, que é assegurado pelo Espaço Schengen e o desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controle das fronteiras externas, que é assegurado por agências como a FRONTEX, cujo fundamento se assenta na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Além disso, objetiva fomentar a cooperação em matéria civil, penal e policial entre os Estados-membros, buscando-se assegurar o integral respeito aos direitos fundamentais e aos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados, com base na Carta dos Direitos Fundamentais.

Cumprе destacar que a liberdade de circulação de pessoas e a migração extracomunitária aceleraram a construção desse espaço comunitário na Europa (HEISLER, 2001, p. 226). É neste sentido que PIÇARRA (2009, p.





21) afirma que desde a sua inscrição nos Tratados da UE, o ELSJ tornou-se, de algum modo, o motor da construção europeia, uma vez que demandou a criação de um espaço de integração em que, por um lado, garanta a passagem rápida e segura de europeus e de pessoas que possuam visto para circular, e por outro lado, garanta o controle das fronteiras externas e dos fluxos migratórios em relação aos cidadãos de países terceiros, com a paulatina adoção de uma política comum de imigração para o bloco.

A adoção de uma política comum de imigração em um contexto de integração regional esbarra, por sua vez, na dificuldade em que os Estados-membros têm de ceder parte importante de sua tradicional soberania, qual seja, decidir as regras de entrada e saída de estrangeiros de seu território, para o ente supranacional. Nesse sentido, permanecem desafios ao processo de integração em matéria de controle migratório e de circulação de pessoas. Conforme afirma HUDDLESTON (2013, p. 2), os países europeus têm necessidades diferentes em termos de medir a existência de obstáculos comuns e oportunidades para imigrantes ao tentar tornarem-se cidadãos, ressaltando que a linguagem, os requisitos de recursos econômicos, regulamento administrativo, etc., são muito diferentes de um país para outro, e isso, em muitos aspectos, prejudica o projeto de integração nesses domínios.

Ademais, apontam-se como principais desafios para a integração europeia, no âmbito do ELSJ, a manutenção da liberdade de circulação de pessoas no interior do Espaço Schengen e a gestão comunitária das fronteiras externas, sobretudo em relação à imigração não documentada, ante o fluxo desproporcional de pessoas que chega àquele continente. Em outras palavras, o principal desafio do ELSJ é lidar com a dualidade de fronteiras na UE.

No que tange à liberdade de circulação, embora haja garantida a livre circulação para os

cidadãos europeus, tendo o Espaço Schengen materializado essa medida, na prática, nem todos os países europeus se beneficiam igualmente da matéria. Isso ocorre porque é possível estabelecer restrição à liberdade de circulação e reestabelecer os controles nas fronteiras internas para se atingir objetivos necessários e verdadeiramente de interesse geral reconhecidos pela União, para proteger preocupações como a ordem pública, a segurança, a saúde pública e os interesses financeiros dos demais Estados-membros. Dentre as restrições ao livre trânsito de nacionais europeus pelas fronteiras internas, podem-se mencionar, por exemplo, as medidas perecíveis dirigidas aos trabalhadores nacionais de novos Estados-membros. Nesse sentido, os Estados-membros poderiam adotar uma cláusula de salvaguarda contra outros Estados-Membros durante um período transitório em casos urgentes e excepcionais (KRALEVA, 2013, p. 4). Tais medidas foram adotadas pela Espanha, em 2011, por exemplo, a fim de reintroduzir restrições contra trabalhadores romenos, e atualmente, Romênia, Bulgária e Croácia, como novos Estados-membros, ainda sofrem tais restrições à livre circulação.

Para RASPOTNIK (2012, p. 11), o estabelecimento dessas restrições explica-se pelo temor que os Estados-membros antigos da UE possuam de que o alargamento do bloco ameaçasse as economias nacionais com o aumento da disputa por empregos nacionais, das taxas e dos custos no bem-estar social nacional, assim como insulflasse os mercados laborativos de imigrantes. Mas, o fato é que a consequência da existência de um regime transitório de restrições à liberdade de circulação afronta uma das liberdades fundamentais da UE e, portanto, criava uma espécie de cidadania de segunda classe. (KRALEVA, 2011, p. 11).

No que tange à gestão de fronteiras, com o intenso fluxo migratório e de refugiados que pressionam as fronteiras externas da UE buscando





adentrar ao ELSJ, os Estados estão autorizados a restabelecer os controles temporários de fronteiras internas ao Espaço Schengen, à luz do Código de Fronteiras Schengen, sempre que se observar ameaça à ordem pública e fragilidades nos controles externos das fronteiras, de modo que essa situação faz surgir a necessária reflexão sobre se o espaço Schengen e a liberdade de circulação na UE podem estar ameaçados diante das atuais conjunturas (GUILD *et al.*, 2015, p. 1).

Além disso, a ameaça terrorista tem sido utilizada como justificativa para medidas que contribuem para o endurecimento dos postos de fronteiras externos, para a disseminação do medo e da securitização, o que acarreta, em última medida, a associação do imigrante como um fator de risco e ameaça ao espaço comum europeu, reforçando o binômio imigração-segurança e, ao mesmo tempo, reforçando a ideia instrumental da imigração, qual seja, do imigrante como um trabalhador convidado que pode ser reenviado a seu país de origem sempre que as contingências econômicas assim determinarem (DELUCAS, 2003, p. 49). Em outras palavras, a reintrodução de controles temporários nas fronteiras internas traz ainda mais pressão sobre a legitimidade das políticas de fronteiras e asilo na UE, que parecem ceder às reivindicações de que o reforço dos controles nas fronteiras externas e de controle dos movimentos transfronteiriços de pessoas no Espaço Schengen como sendo uma maneira eficiente para responder aos ataques terroristas (LEONARD, 2010, p. 307).

Nesse sentido, considerando que a política de fronteiras e migratória europeia traz implicações diretas para a circulação de pessoas no âmbito do ELSJ, BIGO *et al.* (2015, p. 12) afirma que se deve estar atento a políticas públicas que dêem prioridade à vigilância em larga escala e uma abordagem orientada para a inteligência e para a aplicação da lei, em detrimento de medidas voltadas para a cooperação judicial, para a cooperação operacional transfronteiriça, e para a

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

Além disso, o controle de fronteiras externas por meio da atuação da FRONTEX tem sido questionado, posto que a atuação dessa guarda de fronteiras tem se baseado em um intenso processo de securitização institucional (FERREIRA, 2011, p. 54), que leva à própria securitização da imigração, a partir do endurecimento das fronteiras externas. Desse modo, critica-se a falta de transparência e de controle independente na atuação da agência em relação ao controle integrado das fronteiras externas (PERKOWSKI, 2012, p. 19), de modo que a ausência de clareza na repartição da competência desse órgão da UE em relação aos Estados-membros resultou em uma ação da agência com pouca transparência e eficiência, conforme acentua STEINDLER (2015, p. 413). Além disso, o modelo europeu de gestão de fronteiras baseia-se em uma espécie de solidariedade armadilha, em que a reintrodução dos controles nas fronteiras internas é usado como uma sanção para aqueles Estados que não estão controlando eficazmente as suas fronteiras externas (GUILD *et al.*, 2015, p. 11),.

Dessa forma, é possível perceber que embora o ELSJ represente um grande avanço na consolidação de um espaço comunitário na UE, apresenta desafios ligados à manutenção da livre circulação no interior do referido espaço e de gerenciamento de fronteiras, mormente diante do fluxo desproporcional de pessoas que chega ao continente.

## 2.2 A construção do espaço de livre residência no âmbito no MERCOSUL e as perspectivas de integração para o bloco

Os acordos sobre Migração e Residência de 2002 representam um avanço na concepção da mobilidade de pessoas no âmbito do





MERCOSUL é um passo importante rumo à consolidação de um espaço comum no contexto de integração sul-americana. Os acordos ora analisados foram instituídos na XXIII Reunião do Conselho Mercado Comum, ocorrida em Brasília em dezembro de 2002. O acervo da residência e migração no MERCOSUL é composto por dois acordos sobre a Regularização das Migrações Internas dos Cidadãos do MERCOSUL, sendo o primeiro assinado pelos membros originários do MERCOSUL, e o segundo composto por membros associados, quais sejam, Bolívia e Chile, o que demonstra um indício de anseio para ampliar a integração a nível regional. Além dos acordos para regularização das migrações, o acervo é composto ainda por dois acordos sobre Residência para os cidadãos dos Estados-Parte do MERCOSUL, o primeiro composto pelos membros-fundadores e o segundo acrescido de Bolívia e Chile.

Os acordos tiveram por principal objetivo regularizar a situação da migração na região, aprofundar a livre circulação de pessoas no âmbito do MERCOSUL, e combater o tráfico de seres humanos, problemas que representavam entraves à integração (GRUPPELI, 2008, p. 34), além disso, buscou facilitar o livre trânsito dos demais fatores de produção e, ainda, fomentar um sentimento latino americano de integração. Em última instância, teve o intuito de avançar na conclusão da etapa do mercado comum.

Nesse sentido, entende-se que o referido acervo foi de grande relevância para a integração mercosulina, na medida em que disciplinou a situação migratória dos cidadãos e que se apresenta como um instrumento que pode marcar o início de uma livre circulação de pessoas na região, conforme enunciando já no preâmbulo do acordo que prevê o desejo dos Estados Partes do MERCOSUL e dos Países Associados de fortalecer e aprofundar o processo de integração, assim como reforçar os fraternais vínculos existentes entre eles e implementar uma política

de livre circulação de pessoas na região (MOURA, 2015, p. 637).

De fato, se os acordos de migração e residência de 2002 não criaram um efetivo espaço de circulação de pessoas, garantindo plenamente esse direito a todos os cidadãos dos Estados partes, na medida em que ainda permanecem controles nas fronteiras internas, ao menos asseguraram um efetivo direito de residência, com base na comprovação da nacionalidade de um dos signatários e mediante o preenchimento dos requisitos previsto no artigo 4º do acordo. Daí se dizer que os acordos em questão criaram um efetivo espaço de livre residência no contexto mercosulino (AGUIRRE; MERA; NEJAMKIS, 2010, p.65).

Dentre os direitos estabelecidos nos acordos estão as facilitações com relação a não exigência de vistos e à aceitação de documentos de identidade para deslocamentos entre os signatários. Embora se mantenham os controles migratórios internos, passaram a dispor sobre o direito de se estabelecer e residir em qualquer outro país do bloco, além do Chile e da Bolívia, em condições mais simplificadas que nacionais de Estados terceiros e em igualdade de direitos em relação aos nacionais do Estado de acolhida (CASTRO, 2012, p. 146).

O principal direito no âmbito do Acordo de Residência, incorporado no ordenamento nacional por meio do Decreto nº 6975/2009, é o direito de residir em outro país membro signatário do tratado, mediante comprovação da nacionalidade. O acordo sobre residência no MERCOSUL objetivou, portanto, adotar um procedimento comum na admissão de nacionais dos países signatários nos países de acolhimento e na concessão da autorização para residência.

Além disso, os acordos estabeleceram procedimentos gerais comuns sobre entrada e permanência de nacionais dos países signatários, de modo que aqueles que usufruem o direito de residência, seja temporária ou permanente, podem





entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do Estado de acolhimento, o que caracteriza um dos pilares da liberdade de circulação. Neste ponto, SALZMANN (2012, p. 165) afirma que o acordo inseriu a livre circulação de pessoas, mas em um contexto bilateral, que envolve o país de nacionalidade e o país de acolhimento, o que pode ser considerado um avanço para a livre circulação na região. Outra inovação importante do acervo em análise diz respeito à extensão do direito de residência aos familiares dos nacionais que residem no país de acolhimento, sendo-lhes assegurado o acesso aos mesmos direitos e liberdades conferidas aos cidadãos do país de recepção, inclusive o direito de trabalhar nos termos da lei nacional.

Por todo o exposto, percebe-se que os acordos de residência e migração configuram-se como importante marco nas questões da mobilidade territorial no âmbito do MERCOSUL, suscitando debates acerca da criação de uma cidadania mercosulina (BARALDI, 2014, p.2) e para o início da implementação da livre circulação de pessoas na região, já que a partir do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, esta temática foi reduzida como objetivo do processo, sendo retomada a partir dos acordos em referência (NOVICK, HENER, DALLE, 2005, p. 41). Tais medidas são consideradas direitos reconhecidos aos cidadãos sulamericanos, regionalmente ou bilateralmente, configurando-se como iniciativas de grande valor para os indivíduos e possivelmente inspiradoras para mais avanços no campo social do MERCOSUL.

No que tange às perspectivas de integração para o bloco em matéria de livre circulação de pessoas é importante se ter em mente que, embora o espaço de livre residência no MERCOSUL não implique necessariamente uma área de pleno direito à livre circulação (VARELA, 2012, p. 151), tampouco corresponda a um espaço comum nos moldes conhecidos em outros processos de integração, como o modelo europeu, em razão

daquele modelo ser fortemente pautado na bilateralidade e na reciprocidade entre os signatários, percebe-se que o acervo de livre circulação do bloco constitui um passo significativo rumo à conclusão das etapas do mercado comum, haja vista que atualmente ainda é configurado como uma união aduaneira incompleta.

Para tanto, é necessário garantir plenamente a livre circulação de pessoas, fator fundamental para a integração econômica e para a dimensão social do bloco, contribuindo, em última instância, para a integração mais horizontal do bloco e a consolidação de um espaço comum sul-americano. Dessa forma, como perspectiva para a integração mercosulina, há que se pensar nos desafios jurídicos de harmonização das legislações pátrias, relativas à entrada, saída e permanência de estrangeiros, bem como aprofundar, de forma consciente, progressiva e viável, a cooperação entre os países signatários em matéria civil, policial e judiciária. Além disso, MOURA (2015, p. 642) aponta como obstáculo à concretização da livre circulação “a facilidade com que se adotam tais Decisões, a burocracia e a lentidão dos Parlamentos nacionais na sua incorporação, assim como o excesso de poder decisório nas mãos dos Estados”, que se relacionam com a intergovernabilidade adotada no âmbito do próprio processo de integração mercosulino, que se difere do europeu em face do processo decisório baseado no modelo comunitário.

Noutro giro, mostra-se necessário pensar-se em cooperação técnica e operacional na gestão das fronteiras, como se tem tentado desenvolver com os acordos de Recife, tanto internas quanto externas, no intuito de gerenciá-las de forma eficaz, aliada a uma política de imigração harmônica em relação à mobilidade de nacionais de países extra bloco. Ademais, a consolidação da livre circulação de pessoas traz debates acerca da consolidação de uma cidadania mercosulina, de





modo a conferir esse direito com base na eventual cidadania comunitária ou regional. Por fim, o bloco precisa lidar com a questão de uma política uniforme em relação aos migrantes de países terceiros, relativamente aos direitos de mobilidade, uma vez que se tem fomentado uma política que distingue os estrangeiros uns dos outros, enquanto se consolidam procedimentos de coordenação e cooperação entre os Estados em matéria de controle fronteiriço (MODOLO, 2015, p. 585).

### **3 A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS COMO UM MECANISMO DE CONSOLIDAÇÃO DE ESPAÇOS COMUNS DE INTEGRAÇÃO**

Como se pode perceber, a mudança do conceito de soberania, enquanto poder ilimitado do Estado, aliada ao multilateralismo comercial, à globalização e à proliferação de organizações internacionais de cooperação e integração, reconfiguraram a dicotomia existente entre espaços territoriais nacionais e o âmbito internacional, na medida em que precisou lidar com o surgimento de espaços comuns intermediários, de âmbito regional, em que se observa uma intensa cooperação entre Estados e onde vigoram normas de caráter comunitário. Nesse sentido, o fenômeno da globalização apresentou uma relação direta e dinâmica com a lógica da regionalização, pois transformou o contexto e as condições da interação e da organização social, “levando a um novo ordenamento das relações entre território e espaço socioeconômico e político” (MARIANO, 2007, p. 124).

Da mesma forma, SASSEN (2010, p. 201) afirma que, no contexto da economia global, observa-se um espaço para transações econômicas que se reveste, muitas vezes, de caráter supranacional, internacional e subnacional, ao mesmo, que denota uma

transformação na organização do território, inaugurando-se uma nova lógica organizadora do Estado, em que se modificam as competências tradicionais em termos de autoridade, território e direitos.

No âmbito dos processos econômicos de integração, a ideia de criação de espaços comuns regionais se torna ainda mais evidente, sobretudo na etapa do mercado comum. Isso porque, conforme acentua RUIZ DIAZ LABRANO (1998, p. 60), a integração regional implica em cessão ou traslado de alguma de suas prerrogativas soberanas, com o fim específico de “construir uma área dentro da qual, pela eliminação das barreiras, circularão livremente as pessoas, os bens, os serviços e os capitais, mediante a harmonização das políticas correspondentes e sob uma égide supranacional”.

A liberdade de circulação de pessoas, por sua vez, funciona como um relevante mecanismo de consolidação dessas áreas ou espaços comuns de integração, na medida em que: i) desmobiliza internamente os controles nas fronteiras dos Estados-membros; ii) incentiva a cooperação jurídica, técnica e operacional em matéria civil, penal e policial no interior do espaço comum; iii) promove uma gestão integrada das fronteiras externas; e iv) fomenta um sentimento e uma identidade regional.

Com a desmobilização dos controles internos de fronteiras, observa-se a intenção de facilitar o trânsito de pessoas autorizadas a circular pelo espaço de integração, sejam nacionais dos países membros, sejam nacionais de países terceiros que possuam visto, a exemplo do que ocorre no Espaço Schengen, o que acaba por aproximar os Estados-membros e delimitar, internamente, a área de livre trânsito no espaço comum.

No que tange à cooperação jurídica e técnica, a instituição da liberdade de circulação de pessoas conduz à necessidade de uma cooperação eficaz no bloco de integração, haja vista o





envolvimento de uma dimensão transfronteiriça de mobilidade territorial, o que leva os Estados a cooperarem nos domínios afeitos a essa mobilidade, sejam civis, penais ou policiais. Nesse sentido, adotam-se procedimentos para a harmonização das condições de entrada e das regras em matéria de vistos, promove-se o reforço da cooperação entre os agentes de polícia, sobretudo em matéria de perseguição transfronteiriça, além de propiciar o reforço da cooperação judicial e o desenvolvimento de sistemas integrados de informação (MAULIDE, 2016, p.27). Ou seja, a liberdade de circulação conduz à harmonização de um conjunto de regras e procedimentos comuns a serem aplicados no espaço de integração, estabelecendo um tratamento jurídico próprio ao cidadão beneficiário desta liberdade e podendo condicionar a adoção de políticas comuns relativas às pessoas que não são beneficiárias da livre circulação, mas que buscam adentrar ao espaço comunitário.

No que se refere à gestão integrada de fronteiras externas, a importância para a formação do espaço comum reside na delimitação externa de uma fronteira única, a ser gerida de maneira integrada pelos Estados-membros, por meio de procedimentos padrões pautados pela solidariedade entre os países do bloco, com reflexos diretos na migração extracomunitária. Por fim, a liberdade de circulação de pessoas pode fomentar um sentimento de integração e a formação de uma identidade regional, já que facilita a mobilidade territorial e o contato entre os nacionais dos países participantes do bloco, o que pode acelerar a construção do espaço comum, como ocorreu no âmbito da UE.

Dessa forma, não obstante os desafios já apontados neste artigo, entende-se que a livre circulação de pessoas representa importante mecanismo para a consolidação de espaços de integração. Nesse sentido, é notório o processo de integração que ocorreu na UE, em que a criação

do Espaço Schengen de livre circulação de pessoas evoluiu gradativamente para um Espaço Comum de Liberdade, Segurança e Justiça. Por conseguinte, tendo em consideração que no contexto europeu, a liberdade de circulação nasceu restrita a trabalhadores economicamente ativos, e progrediu, passando a ser estendida a todos os nacionais dos países-membros do bloco, com fulcro na cidadania europeia, ao passo em que paulatinamente foram sendo implementadas medidas no sentido de consolidação do ELSJ, observa-se uma tendência de que o reforço da liberdade de circulação de pessoas reforce, também, a criação de um espaço comunitário naquele modelo de integração.

No âmbito do MERCOSUL, por sua vez, não se pode falar ainda em um espaço comum de livre trânsito de pessoas com amplos direitos de mobilidade aos cidadãos, senão em uma área de livre residência, embora se tenham observados avanços nos temas abordados, consoante exposição na seção anterior. Pois, consoante explicam LAUREANO e RENTO (2013, p. 146), a criação de um espaço de livre circulação de pessoas enseja desafios no nível de confiança entre os Estados participantes, na medida em que cada um deles deve ser capaz de controlar eficazmente suas fronteiras e de aplicar as medidas propostas pelo bloco; no nível de nacionalismos desses mesmos Estados, manifestados sob a forma de questões de fronteiras; no nível de estabilidade política observados entre os países envolvidos no projeto de integração; no nível de capacidade econômica dos Estados-membros para implementar as medidas, sobretudo no que diz respeito ao monitoramento e compartilhamento de informações; no nível de entendimento alcançado no âmbito financeiro entre os Estados; assim como na natureza das zonas abrangidas pelo eventual espaço, mormente em termos de estabilidade ou instabilidade política, e existência ou inexistência de pressões migratórias.





Portanto, considerando a livre circulação de pessoas como uma forma de acelerar a construção de espaços comuns, tem-se que uma das possibilidades de avançar no processo de integração mercosulino é garantindo o pleno direito à liberdade dos cidadãos dos Estados partes, com a desmobilização das fronteiras internas em relação a esses controles, com o incentivo à cooperação intergovernamental no âmbito civil e policial, e com o controle integrado de fronteiras externas por meio do aperfeiçoamento de acordos de cooperação operacional nesses domínios.

### CONCLUSÃO

A realização do projeto de integração regional implica na consolidação da liberdade de circulação de pessoas naqueles modelos que buscam implementar o mercado comum. A referida etapa do processo de integração econômica demanda esforços normativos contínuos por parte dos Estados-membros no sentido de reduzir as barreiras alfandegárias e fronteiriças, a fim de se criar um espaço comum em que se observe a liberalização de todos os fatores de produção. Por conseguinte, a conclusão dessa etapa marca o avanço da integração não apenas no âmbito econômico, mas também social, na medida em que se busca reduzir os controles nas fronteiras internas, promover a cooperação judiciária entre os países-membros e permitir a cooperação operacional e a harmonização legislativa em matéria trabalhista, previdenciária e migratória.

Nos processos de integração analisados, pode-se perceber que além de instrumentalizar o mercado comum, a livre circulação de pessoas desempenha papel de destaque na consolidação de

espaços comuns de integração. No âmbito da UE, observa-se a consolidação da liberdade de circulação, que iniciou com a liberdade de circulação de trabalhadores e avançou no sentido de conferir a referida liberdade aos nacionais dos Estados-membros da UE, com base no conceito de cidadania europeia. Além disso, percebe-se a existência de uma normativa jurídica forte no sentido de regular o livre trânsito de pessoas, quais sejam, os Acordos de Schengen. Por sua vez, a mencionada área de livre circulação de pessoas condicionou a formação do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, um espaço comunitário em que se garante não apenas a livre mobilidade de pessoas internamente, mas também objetiva à criação de políticas relativas aos controles integrados nas fronteiras, ao asilo e à imigração, com base na intensa cooperação judiciária, de modo que esse espaço se tornou um dos objetivos prioritários do bloco europeu.

No âmbito do MERCOSUL, observa-se a formação de uma área de livre residência, a partir dos acordos de migração e residência de 2002, embora não se possa falar ainda em um espaço de livre circulação nos padrões europeus. Apesar da existência de algumas medidas regulando a mobilidade de pessoas na região, a construção de um efetivo espaço regional com a conclusão da etapa do mercado comum depende da efetiva normatização da livre circulação de pessoas no contexto sul-americano, com enfrentamento dos óbices jurídicos e políticos que envolvem a questão. Para tanto, permanecem desafios no sentido de harmonizar as legislações nacionais, de aumentar a cooperação judiciária, técnica e operacional entre os Estados, de gerir de forma integrada as fronteiras e de alinhar a tomada decisão no bloco para implementar efetivamente a referida liberdade.

### REFERÊNCIAS





AGUIRRE, Orlando; MERA, Gabriela; NEJAMKIS, Lucila. Políticas migratorias e integración regional: la libre circulación y los desafíos a la ciudadanía. In: NOVICK, Susana (Dir.). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos: 2010. p. 50-72.

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, n. 10, v. 10, p. 13-17, dez. 2014. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-experi%C3%A7%C3%A3o-do-mercossul-em-mat%C3%A9ria-de-gra%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 08 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Cidadania, Migrações e Integração Regional – Notas sobre o Brasil, o MERCOSUL e a União Europeia, *3º Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores*, n. 1 v. 1 2011, p. 10. Disponível em: <https://educarparaomundo.files.wordpress.com/2011/07/baraldi-abri-2011.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2017.

BARTELSON, Jens. The concept of sovereignty revisited. *The European Journal of International Law*, Vol. 17 no. 2, p. 463-474, 2006. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/17/2/463/2756259/The-Concept-of-Sovereignty-Revisited>. Acesso em: 14 abr. 2017.

BARZA, Eugênia; PEREIRA, Alexandre. Disciplinamento do comércio internacional na América Latina: um estudo sobre a integração regional de acordo com o direito internacional. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, nº 51, p. 2-18, jul. – dez., 2007. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/48/45>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BERTOZZI, Stefano. Schengen: *Achievements and challenges in managing an area encompassing 3.6 million km2*. CESp Working Document, 2008. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1337624](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1337624). Acesso em: 28 abr. 2017.

BIGO, Didier *et al.* National The EU- and its counter terrorism polices after the Paris Attacks. *CEPS paper in Liberty and Security in Europe*, N. 84, 2015. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/eu-and-its-counter-terrorism-policies-after-paris-attacks>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6975/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm). Acesso em: 08 mai. 2017.

CASTRO, Rodrigo Pereira de. *Livre circulação de pessoas na América do Sul: ampliando a integração e o desenvolvimento regionais, reduzindo a distância entre os povos*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/PEPI\\_DISSERTACAO\\_RODRIGO\\_PEREIRA\\_DE\\_CASTRO.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/PEPI_DISSERTACAO_RODRIGO_PEREIRA_DE_CASTRO.pdf). Acesso em: 04 mai. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. The Schengen area: Europe without borders. *Migration and Home Affairs*, 2015. Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibrary/docs/schengen\\_brochure/schengen\\_brochure\\_dr3111126\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibrary/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf). Acesso em: 25/04/2017.





DELUCAS, Javier. Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración. *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, n. 1, 2003.. Disponível em: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/delucas.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.

DRUMMOND, Maria Claudia. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. *Universitas Relações Internacionais*, UNICEUB, Brasília, v. 9, n. 1, p. 273-295, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1382>. Acesso em: 23 mar. 2017.

FERNANDES, Francisco Liberal. *Liberdade de Circulação dos Trabalhadores na Comunidade Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

FERREIRA, Luciano Vaz. A Securitização para o controle de Fronteiras da União Europeia. *Lex Humana*. V.3, n. 2, 2011. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=LexHumana&page=article&op=view&path%5B%5D=145>. Acesso em: 20 abr. 2017.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991

GONÇALVES, Soraia. O declínio do estado nação: globalização, integração europeia. *Revista de Estudos Politécnicos*, vol. 3, n.5, pp. 281-296, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112006000100014](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112006000100014). Acesso em: 04 fev. 2017.

GRANATO, Leonardo; ODDONE, Carlos Nahuel. El sistema internacional y la integración económica regional. In: Durán Sáenz, M., Granato, L., Oddone, N. (Comp.) *Regionalismo y Globalización: Procesos de Integración Comparados*. Buenos Aires: Editorial Universidad Abierta Interamericana, 2008. pp. 17-35.

GRUPPELLI, Jaqueline Lisbôa. *A migração laboral no Mercosul a partir da análise dos acordos sobre residência: entre a ousadia e a timidez*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. 2008. Disponível em: [http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tde\\_arquivos/27/TDE-2008-11-28T135445Z-1769/Publico/JAQUELINELISBOAGRUPPELLI.pdf](http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tde_arquivos/27/TDE-2008-11-28T135445Z-1769/Publico/JAQUELINELISBOAGRUPPELLI.pdf). Acesso em: 04 mai. 2017.

GUILD, Elspeth *et al.* What is happening to the Schengen borders. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*. N. 86, 2015. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/what-happening-schengen-borders>. Acesso em: 12 mar. 2017.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Tradução: Márcio Seligmann-Silva São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HEISLER, Martin. Now and then, here and there: Migration and the transformation of identities, borders and orders. In ALBERT, M.; JACOBSON; LAPID, Y. (eds) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 225-247, 2001.





HELLMAN, Jacqueline; GARCIA, Maria José Molina. The erosion of the European integration process due to certain restrictions of the free movement of persons. *Revista Universitaria Europea*, nº 22, jan-jun, 2015, p. 23-54. Disponível em: <<http://abacus.universidadeuropea.es/handle/11268/4421>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

HUDDLESTON, Thomas. The naturalisation procedure: measuring the ordinary obstacles and opportunities for immigrants to become citizens. *EUDO Citizenship Observatory RSCAS*, n. 16, 157, 2013. Disponível em: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28122/RSCAS\\_PP\\_2013\\_16.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28122/RSCAS_PP_2013_16.pdf). Acesso em: 12 mai. 2017.

KRALEVA, Desislava. Free Movement of Workers in the EU Legal Aspects of the Transitional Arrangements. *Center for European Integration on Studies*, pp. 3-43, 2013 Disponível em: [http://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussionpaper/dp\\_c217\\_kraleva.pdf](http://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussionpaper/dp_c217_kraleva.pdf). Acesso em: 22 abr. 2017.

KOCHENOV, Dimitry. Rounding up the Circle: the Mutation of Member Status Nationalities under Pressure from EU Citizenship, *RSCAS EUDO Citizenship Observatory*, n. 23, 1-34, 2010. Disponível em: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS\\_2010\\_23.corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS_2010_23.corr.pdf?sequence=3). Acesso em: 22 abr. 2017.

LAUREANO, Abel; RENTO, Altina. Poderá o “espaço Schengen” europeu servir como uma espécie de “laboratório de análise” para o Mercosul? *SCIENTIA IURIS*, Londrina, v.17, n.2, p.131-148, dez. 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/16436>. Acesso em: 07 mai. 2017. Acesso em: 07 mai. 2017.

LEONARD, Sarah. The use and effectiveness of migration controls as a counter-terrorist instrument in the European Union. *Central European Journal of International Security Studies*, n. 4, 2010. Disponível em: <http://usir.salford.ac.uk/18771/>. Acesso em: 19 abr. 2017.

MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, 71: 123-168, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/04.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2017.

MÁRMORA, Lelio; PÉREZ, Vichich Nora. *Elementos de políticas migratorias para el Mercosur*: Informe Nacional de Desarrollo Humano. Buenos Aires: Senado de la Nación Argentina, 1997.

MAULIDE, Dalila. Os parlamentos nacionais como atores dessecuritizadores do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia: o caso da proteção de dados. *Instituto de Defesa Nacional*, Lisboa, n. 21, 2016. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/14876>. Acesso em: 23 abr. 2017.

MAY, Otavia de Oliveira. Direito comunitário europeu: integração econômica e soberania. *Revista eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.1, n.1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Artigo%20Otavia%20de%20Oliveira%20May.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2017.

MERA, Gabriela; NEJAMKIS, Lucila. Migrantes y ciudadanos. Avances y retrocesos en el ámbito del MERCOSUR. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, *Asociación Latinoamericana de Sociología*, Guadalajara, 2007. Disponível em: <http://cdsa.academica.org/000-066/865.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2017.





MERCOSUL. *Conselho Mercado Comum*. Decisão nº 12/91. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC1291p.asp>. Acesso em: 07 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. *Conselho Mercado Comum*. Decisão 05/93. Disponível em <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC0593p.asp>. Acesso em: 08 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. *Conselho Mercado Comum*. Decisão nº 10/06. Disponível em: [http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/DEC\\_010-006\\_PT\\_AcdoPrazo90DiasTuristasNacionais.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_010-006_PT_AcdoPrazo90DiasTuristasNacionais.pdf). Acesso em: 07 mai. 2017.

MODOLO, Vanina. La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. In: NOVICK, Susana (Dir.). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos, 2010.

\_\_\_\_\_. O Mercosul Importa. A Política Regional de Mobilidade Territorial. *Contexto Internacional*, vol. 37, no 2, maio/agosto. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292015000200571>. Acesso em: 02 mai. 2017.

MOURA, Aline Beltrame de. A criação de um espaço de livre residência no Mercosul sob a perspectiva teleológica da integração regional: aspectos normativos e sociais dos acordos de residência. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2015 p. 630-648. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3580/pdf>. Acesso em: 08 mai. 2017.

NOVICK, Suzana; HENER Alejandro; DALLE, Pablo. El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. Documentos de Trabajo n. 46. *I Seminário Internacional de Ciência Política*. Instituto Gino Germani, Argentina, 2005. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100719030815/dt46.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2017.

PARLAMENTO EUROPEU. *Espaço de Liberdade de Segurança e de Justiça*: aspectos gerais Fichas técnicas sobre a UE. 2016. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_5.12.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.12.1.pdf). Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Livre Circulação de Pessoas na UE*. Fichas técnicas sobre a UE. 2017. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_2.1.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_2.1.3.pdf). Acesso em: 24 mar. 2017.

PATRIOTA, Antonio. O objetivo é estabelecer uma efetiva cidadania mercosulina. In: *Corredor Bioceânico - Escenario Internacional*. 31 de março de 2011. Disponível em: <http://corredorbioceanico.wordpress.com/2011/03/31/o-objetivo-e-estabelecer-uma-efetivacidadania-mercosulina/>. Acesso em: 13 abr. 2017.

PEREIRA, Amanda Ribeiro de Aguiar Barbosa. *Integração regional e constitucionalismo*: análise do tratado de Lisboa e estudos comparativos para o Mercosul, 2010. 116f. Dissertação. Mestrado em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: [www.repositorio.ufpe.br](http://www.repositorio.ufpe.br). Acesso em: 08 mai. 2017.

PEREIRA, Maria Clara Bernardes. *A livre circulação dos trabalhadores no âmbito da comunidade europeia e do Mercosul: para além da doutrina jurídico-trabalhista tradicional centrada no trabalho subordinado e no sindicalismo reformista*. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade





Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10511>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PERKOWSKI, Nina. A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex. *Refugee Studies Centre*, Oxford Department of International Development University of Oxford. Working Paper Series: n. 81, April, 2012. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp81-normative-assessment-frontex-2012.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.

PETRAS, James. La globalización: un análisis crítico. In: SAXEFERNÁNDEZ, John *et al.* *Globalización, imperialismo y clase social*. Buenos Aires: Editorial Lumen, 2001.

PIÇARRA, Nuno. *A política de fronteiras da União Europeia: Do arranque adiado à centralidade progressiva*. Almedina: Coimbra, 2010. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/np\\_MA\\_14223.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_14223.pdf). Acesso em: 07 mai. 2017.

RASPOTNIK, Andreas. The issue of solidarity in the European Union. *TEPSA PrePresidency Conference*, 14-15 Junho, 2012. Disponível em: <http://www.tepsa.eu/download/TEPSA%20Discussion%20Paper%20The%20issue%20of%20solidarity%20in%20the%20European%20Union.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.

ROBLEDO, Miguel Colina; MARTINEZ, Juan Manuel Ramirez; FRANCO, Tomas Sala. *Derecho social comunitário*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1991.

ROSS, Christoff. Freedom of Movement in the EU and Welfare State Closure: Welfare Regime Type, Benefit Restrictions and Their Implications for Social Mobility. In WULFGRAMM, Melike; BIEBER, Tonia; LEIBFRIED Stephen (ed.). *Welfare State Transformations and Inequality in OECD Countries Part of the series Transformations of the State*. London: Palgrave Mcmillan, p. 267-289. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-51184-3\\_12](https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-51184-3_12). Acesso em: 05 mai. 2017.

RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto. *Mercosur: integración y derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

SALZMANN, Antonio Cardesa. El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas. In: GOIZUETA VÉRTIZ, Juana; GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar; PASCUAL GONZÁLEZ, María Isabel. *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados: Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. *Revista Sequência*, Florianópolis, n o 57, p. 177-194, dez, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n57p177>. Acesso em: 07 mai. 2017.

SASSEN, Saskia. *Territorio, autoridad y derechos: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Tradução: Maria Vitoria Rodil. Madri: Katz conocimiento, 2010.

STEINDLER, Chiara. Mapping out the institutional geography of external security in the EU. *European Security*, vol. 24, n. 3, pp. 402-419, 2015. Disponível em:





<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2015.1028187?journalCode=feus20#.V5VIFPkrLIU>. Acesso em: 08 mai. 2017.

STOLCKE, Verena. Hablando de La cultura: nuevas fronteras, nueva retóricade la exclusión en Europa. *Current Anthropology*, v. 36, n. 1, p. 1-24, 1995. Disponível em: <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/9P%20-%20STOLKE.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2004/38/CE. *Jornal Oficial da União Europeia n.L 158*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:pt:PDF>. Acesso em: 07 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tratado da União Europeia: versão consolidada. *Jornal Oficial da União Europeia n. C 202*. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF). Acesso em: 07 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: versão consolidada. *Jornal Oficial n° C 326*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Acesso em: 07 mai. 2017

VARELA, Justo Corti. Evolución de la libre circulación de personas en el Mercosur y su impacto en las políticas migratorias. nacionales. In: GOIZUETA VÉRTIZ. *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados: Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2012. p. 104-118.

VITORINO, Antonio. A construção de um Espaço de liberdade, Segurança e Justiça: novas fronteiras da política europeia. *Europa: Novas Fronteiras*, 2009. Disponível em: [https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000021001-000022000/000021539\\_3.pdf](https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000021001-000022000/000021539_3.pdf). Acesso em: 08 mai. 2017.

WANDERLEY JUNIOR, Bruno; PACHECO, Silvestre; ROCHA, Dalvo. Processo de integração e globalização: um contraponto entre o discurso neoliberal e a construção de um espaço comunitário. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 52, p. 57-78, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/64>. Acesso em: 07 mai. 2017.

**Recebido em:** 13/05/2017

**Aceito em:** 03/09/2016



