



Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas  
Instituto de Economia  
Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional

LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA AMÉRICA DO SUL:  
AMPLIANDO A INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO  
REGIONAIS, REDUZINDO A DISTÂNCIA ENTRE OS POVOS

Rodrigo Pereira de Castro

2012

Universidade Federal do Rio de Janeiro

LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA AMÉRICA DO SUL:  
AMPLIANDO A INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAIS,  
REDUZINDO A DISTÂNCIA ENTRE OS POVOS

Rodrigo Pereira de Castro

Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Alcino Ferreira Camara Neto

Rio de Janeiro  
Agosto de 2012

## FICHA CATALOGRÁFICA

- C355 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 / Rodrigo Pereira de Castro. – Rio de Janeiro, 2012.  
xiii, 182 f. : 30 cm.
- Orientador: Alcino Ferreira Camara Neto.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2012.  
Bibliografia: f. 170-182.
1. Integração regional. 2. Livre circulação de pessoas. 3. MERCOSUL. 4. UNASUL. I. Camara Neto, Alcino Ferreira. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia.

LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA AMÉRICA DO SUL:  
AMPLIANDO A INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO  
REGIONAIS, REDUZINDO A DISTÂNCIA ENTRE OS POVOS

Rodrigo Pereira de Castro

Orientador: Prof. Dr. Alcino Ferreira Camara Neto

Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

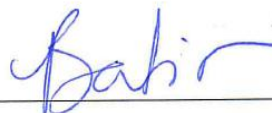
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Alcino Ferreira Camara Neto – Presidente  
(Orientador)



Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Serra – Membro efetivo



Profª. Drª. Vanessa Oliveira Batista – Membro efetivo

Rio de Janeiro  
Agosto de 2012.

## AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à Universidade Federal do Rio de Janeiro na figura de seus professores, servidores, funcionários e colegas alunos, pela oportunidade de aprendizado, discussões e suporte acadêmico ao longo do curso de Mestrado em Economia Política Internacional, e à Agência Nacional de Transportes Terrestres na figura de sua Diretoria Colegiada, das Superintendências de Fiscalização e de Gestão, por acreditarem que a capacitação dos servidores do órgão pode representar o desenvolvimento e a melhoria da qualidade do serviço público brasileiro.

Nominais e especiais agradecimentos aos professores e amigos Alcino Camara Neto e Leonardo Granato, pelos estudos, discussões e materiais que ajudaram a moldar esta dissertação, além da gratificante convivência ao longo dos últimos anos.

Aos servidores da ANTT Nauber Nunes do Nascimento, Superintendente de Fiscalização, Wagner da Silva Dias, Coordenador de Fiscalização Substituto da URRJ, e à equipe da COFIS-RJ pelo apoio em diversos momentos desde 2009, tornando possível concretizar esse Mestrado.

Aos meus verdadeiros amigos de ontem e hoje, que as distâncias não são suficientes para afastar, e ao meu companheiro Ronald Jorge pelo amor, apoio e presença diários, que fazem com que a vida seja bem mais livre, divertida e prazerosa.

Por fim, agradeço a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que esta pesquisa se tornasse realidade.

## DEDICATÓRIA

Esta dissertação de Mestrado é dedicada ao meu pai Ivan Miguel de Castro, *in memoriam*, e à minha mãe Lygia Pereira de Castro, que segue sempre presente em cada momento de minha vida. Dois incansáveis trabalhadores brasileiros, educadores amorosos que lutaram para superar as mais diversas restrições e dificuldades, ensinaram aos seus quatro filhos que o verdadeiro valor das coisas está na simplicidade, na decência, na retidão, no caráter e na solidariedade, e enraizaram em nossas vidas o poder transformador do estudo, do conhecimento e do esforço.

Em homenagem ao professor Aloísio Teixeira, *in memoriam*, ex-reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, professor do Instituto de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional desta casa, que partiu no mês passado após dedicar uma vida ao ensino público brasileiro, gratuito, de qualidade e com responsabilidade social.

Dedicada também a todos aqueles que acreditam e, sobretudo, trabalham efetivamente para reverter a miséria, a desigualdade, a injustiça, a ignorância, a intolerância, o individualismo e a indiferença que tanto afligem a vida do povo do nosso Brasil e da nossa América.

## RESUMO

### LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA AMÉRICA DO SUL: AMPLIANDO A INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAIS, REDUZINDO A DISTÂNCIA ENTRE OS POVOS

Rodrigo Pereira de Castro

Orientador: Prof. Dr. Alcino Camara Neto

Resumo da Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

A presente Dissertação de Mestrado tem como objeto o estudo da liberdade de circulação de pessoas como um elemento impulsionador do processo de integração regional, através de uma análise político-histórica da evolução da União Europeia desde meados do século XX, bem como do atual estágio de desenvolvimento do MERCOSUL, abordando o papel da consolidação da cidadania supranacional nestes processos. A pesquisa tem ainda o intuito de gerar subsídios técnicos e científicos para a proposição e a implementação de políticas públicas que visem à ampliação do intercâmbio entre o Brasil e a América do Sul. Entre os objetivos fundamentais do MERCOSUL (1991) aprofundados com a criação e a consolidação da UNASUL (2008) encontra-se a melhoria das interconexões físicas entre os países sul-americanos buscando alcançar um padrão equitativo e sustentável de desenvolvimento. Um dos pilares do processo de integração regional em curso na América do Sul consiste no esforço dos países rumo à livre circulação de pessoas, em um possível paralelo com o desenvolvimento alcançado nesse sentido pela União Europeia. Facilitar o trânsito de pessoas e reduzir os entraves fronteiriços são ações essenciais para que a integração sul-americana seja vista como uma realidade concreta e positiva pelos habitantes da região, acelerando o processo de desenvolvimento econômico e social e o intercâmbio humano entre os povos vizinhos.

Palavras-chave: integração regional, livre circulação de pessoas, MERCOSUL, UNASUL.

Rio de Janeiro  
Agosto de 2012

## RESUMEN

### LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN AMÉRICA DEL SUR: AMPLIANDO LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONALES, REDUCIENDO LA DISTANCIA ENTRE LOS PUEBLOS

Rodrigo Pereira de Castro

Orientador: Prof. Dr. Alcino Camara Neto

*Resumen* da Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

El presente trabajo de maestría tiene por objetivo el estudio de la libre circulación de personas como elemento impulsor del proceso de integración regional, a través de un análisis político-histórico de la evolución de la Unión Europea desde mediados del siglo XX, así como del estado actual del MERCOSUR, abordando el rol de la consolidación de ciudadanía supranacional en este proceso. Este trabajo también busca generar subsidios técnicos y científicos para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas que favorezcan el intercambio entre Brasil y Sudamérica. Entre los objetivos fundamentales del MERCOSUR (1991), profundizados con la creación y la consolidación de la UNASUR (2008), se encuentra mejorar las interconexiones físicas entre los países sudamericanos buscando arribar a un padrón de desarrollo sustentable y equitativo. Uno de los pilares del proceso de integración regional en curso en América del Sur consiste en avanzar hacia la libre circulación de personas, en posible paralelo con el desarrollo alcanzado en ese sentido por la Unión Europea. Facilitar el tránsito de personas y reducir los obstáculos fronterizos son acciones fundamentales para que la integración sudamericana sea percibida como una realidad concreta y positiva por los habitantes de la región, acelerando el proceso de desarrollo económico y social y el intercambio humano entre los pueblos vecinos.

Palabras clave: integración regional, libre circulación de personas, MERCOSUR, UNASUR.

Rio de Janeiro  
Agosto de 2012



## ABSTRACT

### FREE MOVEMENT OF PEOPLE IN SOUTH AMERICA: INCREASING THE REGIONAL INTEGRATION AND DEVELOPMENT, REDUCING THE DISTANCES AMONG THE PEOPLES

Rodrigo Pereira de Castro

*Abstract* da Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

This master dissertation has as its object the study of free movement of people as a propelling element of the integration process, through a political-historical analysis of European Union since early 20th century, as well as the current development stage of the MERCOSUR development, approaching the supranational citizenship consolidation on these processes. The research still has the intention to generate technical subvention for the proposal and implementation of public policies that aim to enhance the exchange between Brazil and South America. Among the main objectives of MERCOSUR (1991) detailed with the creation and consolidation of UNASUR (2008) is the improval of the physical interconnections among South American countries aiming to achieve a fair and sustainable development standard. One of the regional integration process taking place in South America pillars consists of the countries' efforts towards the free movement of people, in a possible parallel with the development reached by the European Union in this matter. To facilitate the traffic of people and reduce border barriers are essential acts so the South American integration could be seen as a concrete and positive reality by the inhabitants of the region, accelerating the economic and social development and human exchanges between the neighboring peoples.

Key words: regional integration, free movement of people, MERCOSUR, UNASUR.

Rio de Janeiro  
Agosto de 2012

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Exportações brasileiras por mercado de destino – 2011.....	21
Tabela 2 – Importações brasileiras por mercado de origem – 2011.....	21
Tabela 3 – Principais destinos das exportações brasileiras em 2011, por tipo de produto.....	22
Tabela 4 – Principais origens das importações brasileiras em 2011, por tipo de produto.....	22
Tabela 5 – América Latina: participação do comércio com a China no total de exportações e importações, 2000 e 2009 (em porcentagem por país).....	23
Tabela 6 – Principais países compradores de produtos do Brasil em 2011.....	24
Tabela 7 – Principais países fornecedores de produtos ao Brasil em 2011.....	24
Tabela 8 – Principais importadores mundiais.....	25
Tabela 9 – Principais exportadores mundiais.....	25
Tabela 10 – Ranking das 10 maiores economias do mundo – 2011-2012.....	28
Tabela 11 – Índices de inflação no Brasil, 1939 a 2010.....	44
Tabela 12 – Taxas de crescimento do PIB (%) brasileiro, 1948 a 2008.....	49
Tabela 13 – Comparação do PIB <i>per capita</i> entre países – 1950 e 2010.....	50
Tabela 14 – Principais blocos econômicos regionais no mundo.....	55
Tabela 15 – Tipos de integração.....	60
Tabela 16 – Níveis de integração.....	63
Tabela 17 – População da União Europeia, 2006.....	98
Tabela 18 – Turismo receptivo no Brasil, de 1970 a 2011.....	158
Tabela 19 – Principais mercados emissores de turistas para o Brasil, em 2011.....	158
Tabela 20 – Chegadas de turistas sul-americanos ao Brasil, por vias de acesso, 2010-2011.....	159

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Continente americano.....	30
Figura 2 – América Latina e Caribe: divisão política.....	33
Figura 3 – Distribuição dos municípios na Faixa de Fronteira.....	36
Figura 4 – Linha de demarcação do Tratado de Tordesilhas – 1494.....	37
Figura 5 – América do Sul: Vice-reinados e respectivas capitanias em 1799.....	38

Figura 6 – Principais blocos regionais.....	48
Figura 7 – Espaço Schengen, em 2011.....	90
Figura 8 – Países da Zona do Euro, atualmente.....	97
Figura 9 – Atuais Estados membros da União Europeia.....	108
Figura 10 – Rede Transeuropeia de Transportes – Rodovias.....	116
Figura 11 – Rede Transeuropeia de Transportes – Ferrovias.....	118
Figura 12 – Rede Transeuropeia de Transportes – Aeroportos internacionais, comunitários e regionais.....	119
Figura 13 – Rede Transeuropeia de Transportes – Portos e vias navegáveis.....	120
Figura 14 – Rede Transeuropeia de Transportes – Transporte combinado.....	121
Figura 15 – Dimensão dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL, na atualidade....	136
Figura 16 – Estrutura institucional do MERCOSUL.....	144
Figura 17 – Pontos de Fronteira terrestres no Brasil.....	160

## SUMÁRIO

RESUMO	7
RESUMEN	8
ABSTRACT	9
LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE FIGURAS	10
INTRODUÇÃO	14
1. INSERÇÃO SOBERANA	20
1.1. O BRASIL EM UM MUNDO MULTIPOLAR	20
1.2. AMÉRICA “LATINA”	29
1.3. POR QUE A AMÉRICA DO SUL?	34
1.4. CONTEXTO HISTÓRICO E ECONÔMICO	43
1.5. REGIONALISMO ABERTO x INTEGRAÇÃO FÍSICA E PRODUTIVA	46
2. INTEGRAÇÃO REGIONAL	54
2.1. ALGUNS CONCEITOS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL	58
2.2. ETAPAS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA	61
2.3. PANORAMA ATUAL DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	65
2.4. AS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	70
2.5. AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS	72
3. LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS: UM DOS PILARES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL EUROPEIA	77
3.1. ORIGENS DA UNIÃO EUROPEIA	79
3.2. TRATADOS DE ROMA E A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA	80
3.3. O ATO ÚNICO EUROPEU	85
3.4. ACERVO DE SCHENGEN	88
3.5. DE MAASTRICHT A LISBOA, SURGE A CIDADANIA EUROPEIA	94
3.6. A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA ATUALIDADE DA UNIÃO EUROPEIA	109
3.7. A REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES	113
4. A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA AMÉRICA DO SUL	124
4.1. UM BREVE HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	125
4.2. O MERCADO COMUM DO SUL	135

4.3. A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL	152
4.4. TRANSPORTE INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS E TURISMO	155
4.5. ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE	160
4.6. CONSTRUINDO A CIDADANIA DO MERCOSUL	163
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	170

## INTRODUÇÃO

*“O século XXI nos encontrará unidos ou dominados”* (Juan Domingo PERÓN *apud* GUIMARÃES, 2007, p. 189).

A presente dissertação de Mestrado tem por objetivo analisar a liberdade de circulação de pessoas e seu papel como um elemento impulsionador do processo de integração regional, por meio de uma análise político-histórica da evolução da União Europeia desde meados do século XX, bem como do atual estágio de desenvolvimento do MERCOSUL e da UNASUL, abordando o papel da consolidação da cidadania supranacional neste processo.

O estudo parte da premissa que avançar concretamente no processo de integração regional é condição essencial ao desenvolvimento econômico, político, social, educacional, científico, tecnológico e cultural das populações e das sociedades brasileira e sul-americana. O esforço na consolidação da integração regional da América do Sul é ponto-chave da atual estratégia de política externa do governo brasileiro, bem como da maioria dos países vizinhos, e é fundamental para a inserção soberana do Brasil e da região no sistema econômico mundial.

A verdadeira integração regional sul-americana, muito mais que constituir uma zona plurinacional econômica de facilidades comerciais ou derrubar barreiras alfandegárias, deve possuir uma consistente dimensão social, mirando o estabelecimento de um mercado comum amplo, diversificado, complementar, que estimule o desenvolvimento estratégico e que tenha por meta reduzir a pobreza das pessoas e os índices de concentração de renda, ampliando os indicadores de qualidade de vida, minimizando as desigualdades econômicas entre as regiões e o distanciamento histórico entre os povos.

A busca por um padrão equitativo e sustentável de desenvolvimento, pela construção de um espaço regional livre, solidário e integrado, pela unidade do continente, pelo fortalecimento das democracias, pela ampliação dos mercados transnacionais e pela inserção internacional soberana faz parte, com diferentes enfoques, dos Tratados Constitutivos da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL – de 2008, e do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL – de 1991. O Brasil é signatário de ambos os Tratados, além de membro de outros blocos regionais como a ALADI, a CELAC e a OEA, e país associado à CAN.

Este trabalho se calçará no princípio de que a liberdade de circulação de pessoas representa uma das quatro liberdades essenciais à formação de um mercado comum, etapa

avançada da integração internacional de diferentes países em uma região geográfica contígua, ao lado da livre circulação de bens, de serviços e de capitais.

A liberdade de circulação de pessoas carrega em si um elevado potencial para o desenvolvimento humano, social, político e econômico de grandes contingentes de pessoas, habitantes de regiões menos desenvolvidas e marginalizadas no interior do continente e nas zonas de fronteira, em razão de toda a complexidade de aspectos ligados à circulação internacional de mão de obra e trabalho. Deve-se levar em conta o direito de ingresso e residência a todos os cidadãos de uma comunidade de países em cada um dos Estados membros, em igualdade de condições com os cidadãos nacionais do país de destino.

Esta pesquisa busca demonstrar, sob a luz da Economia Política Internacional e tendo como paralelo o caso histórico da União Europeia, a hipótese que a evolução da liberdade de circulação de pessoas é peça-chave no processo de integração regional e seu papel na construção da cidadania e da identidade supranacionais, essenciais para o avanço e concretização da integração da América do Sul.

No intuito de atingir os objetivos principais inicialmente apresentados, esta dissertação está dividida em três partes. A liberdade de circulação de pessoas é o fio condutor da pesquisa, e o enfoque do trabalho se concentra nas questões relacionadas ao deslocamento, ingresso e residência, abordando também as infraestruturas físicas, o transporte internacional de pessoas e os respectivos controles fronteiriços.

A primeira parte, composta dos capítulos *1. Inserção Soberana* e *2. Integração Regional*, trata da recente opção estratégica da política externa brasileira pela integração regional sul-americana, como parte do projeto nacional de inserção no sistema internacional. Assim, o primeiro capítulo busca embasar e encadear as ideias principais deste estudo, contextualizando-o histórica e geopoliticamente, até se chegar aos modelos atuais de integração. No segundo capítulo, que apresenta conceitos da teoria de integração regional, busca-se mostrar a importância que a integração sul-americana vem tendo na estratégia de desenvolvimento brasileira, figurando atualmente como principal direção a ser seguida nas políticas de relações exteriores, como forma de inserir competitivamente o Brasil no sistema econômico e político internacional com autonomia e soberania, levando o país a exercer um papel mais relevante nesse cenário multipolar.

A segunda parte aborda a liberdade de circulação de pessoas como um dos pilares na construção de um mercado comum regional com verdadeiras dimensões humanas e sociais, representando um salto evolutivo em relação às zonas de livre comércio e às uniões

aduaneiras. Para tanto, no terceiro capítulo é feito um estudo de caso do processo de consolidação da União Europeia, exemplo mais bem sucedido de implantação de um mercado comum de dimensões continentais no mundo ocidental, tendo a evolução da liberdade de circulação de pessoas como base da investigação. Far-se-á uma breve análise acerca das origens da integração do velho continente após a Segunda Guerra, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA – e dos avanços atingidos com a Comunidade Econômica Europeia – CEE –, onde a liberdade de circulação de trabalhadores surge nos Tratados de Roma como uma das quatro liberdades básicas essenciais à implantação de um mercado comum, embora ainda sem apresentar relevância frente a outros temas de ordem econômica.

Será apresentado o Ato Único Europeu assinado em 1986, que após quase três décadas estabeleceu as bases da política externa comum dos países membros da CEE, alterando o conceito de mercado comum para um mercado interior único, em um espaço sem fronteiras internas. Do mesmo período, caberá estudo também ao Acordo e à Convenção de Schengen, que estabeleceram um espaço físico integrado englobando diversos países com a abertura das fronteiras internas e a adoção de controles padronizados nos limites externos ao bloco, garantindo a livre circulação entre os países.

O capítulo encerra com a análise da livre circulação de pessoas na atualidade da União Europeia, após os Tratados de Maastricht, Amsterdã, Nice e Lisboa, abordando a ampliação do direito à livre circulação a todos os cidadãos da União, independente do exercício de atividade econômica, o que proporcionou a consolidação do conceito de cidadania europeia.

Na terceira e última parte trataremos a investigação sob o mesmo foco para o nosso subcontinente, abordando a livre circulação de pessoas na América do Sul, em especial no MERCOSUL, e as perspectivas para a consolidação de uma cidadania continental. Desta forma, o quarto capítulo tem o objetivo de apresentar alguns dos atuais processos de integração na região, iniciando com um apanhado histórico da Associação Latino Americana de Livre Comércio – ALALC –, substituída pela Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. Na sequência aborda-se o MERCOSUL, onde se procurará traçar um panorama do bloco desde o Tratado de Assunção até a atualidade.

Em 2008, a União das Nações Sul-Americanas foi instituída com o objetivo de agregar e aproximar todos os doze países sul-americanos em torno de um projeto mais amplo de integração continental, abarcando os avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela Comunidade Andina de Nações – CAN – e englobando ainda o Chile, a Guiana e o Suriname.



O capítulo se concentra na análise sobre a livre circulação de pessoas no MERCOSUL, sendo feito um levantamento dos principais atos que tratam do tema no bloco e um estudo sobre o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, assinado em 2002 e que entrou em vigor no Brasil através do Decreto n°. 6.975 de 7 de outubro de 2009. Por fim serão analisadas as perspectivas para a construção de uma cidadania supranacional na América do Sul, sendo abordado o Plano de Ação para elaboração do Estatuto da Cidadania no MERCOSUL, lançado em 16 de dezembro de 2010 na 40ª Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum – CMC – em Foz do Iguaçu, e que estabeleceu prazo de dez anos para sua concretização.

Ao final, serão tecidas algumas conclusões derivadas da pesquisa, formulando as considerações finais e possíveis proposições. Este estudo busca acrescentar elementos à discussão sobre o desenvolvimento e a integração regional dentro do meio acadêmico brasileiro e latino-americano, relacionados à livre circulação de pessoas e à construção de um conceito de cidadania sul-americana, no âmbito do MERCOSUL. Tem ainda a intenção de criar, de forma concreta, um subsídio útil aos organismos decisórios brasileiros e sul-americanos, contribuindo a possíveis ações e políticas públicas que tenham por objetivo o incremento do intercâmbio e dos deslocamentos internacionais de seus habitantes dentro do nosso continente, e toda gama de oportunidades e benefícios que possam ser gerados a essas populações.

### **O autor e a motivação**

O aluno e autor da pesquisa é Engenheiro Mecânico graduado no ano de 2003 pela Universidade Federal de Santa Catarina em Florianópolis, Santa Catarina, pós-graduado em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 2005, servidor público federal ocupante do cargo de Especialista em Regulação na Agência Nacional de Transportes Terrestres desde 2006, exercendo a função de Coordenador de Fiscalização da ANTT no Estado do Rio de Janeiro.

A motivação inicial para a pesquisa surgiu de inquietações do aluno ao longo de seu exercício profissional no setor de transportes, sobretudo em atividades de fiscalização e regulação na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai, composta pelas cidades de Foz do Iguaçu, Puerto Yguazú e Ciudad del Este, onde foi possível verificar *in loco* os procedimentos de controle migratório de entrada e saída, as dificuldades no trânsito de pessoas em veículos

coletivos internacionais, além do complexo e por vezes não muito claro arcabouço legal que rege essa modalidade de transporte.

Ao aprofundar no tema, ao longo das pesquisas iniciais e das disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional – PEPI –, constatou-se que a bibliografia disponível sobre a questão da livre circulação de pessoas referentes ao MERCOSUL e sobretudo à UNASUL ainda é escassa, tanto no Brasil quanto nos países da América Latina, observando-se a necessidade de avançar na discussão.

Ao longo das disciplinas obrigatórias e eletivas cursadas entre março de 2009 e agosto de 2011, nas discussões com o orientador da pesquisa, professor Dr. Alcino Camara Neto, e no contato com professores e alunos de Mestrado e Doutorado da UFRJ e de outras instituições, em especial do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais – CENEGRI –, houve um aprofundamento no pensamento crítico acerca do tema da livre circulação de pessoas, da integração regional e dos objetivos deste trabalho, inclusive fomentando novas inquietações e perspectivas de estudo.

A dissertação foi erguida tendo como base o método indutivo, definido como “(...) o processo pelo qual – a partir de um certo número de observações, recolhidas de um conjunto de objetos, fatos ou acontecimentos – concluímos algo aplicável a um conjunto mais amplo ou a casos dos quais ainda não tivemos experiência” (GEWANDSZNAJDER, 1989, p. 41).

O estudo foi desenvolvido através do levantamento, leitura, interpretação e análise de fontes primárias, secundárias e terciárias, por meio de pesquisas bibliográficas apoiadas na disponibilidade de acesso a Tratados, Acordos, livros, mapas, legislações e artigos em bibliotecas, plataformas eletrônicas especializadas em instituições acadêmicas, bancos de teses, organismos governamentais, instituições brasileiras e internacionais, portais de *internet*, periódicos, programas jornalísticos e material audiovisual, havendo um contínuo contato entre orientado e orientador ao longo do projeto.

Parte da pesquisa foi desenvolvida ao longo do exercício profissional do autor junto à ANTT entre 2006 e 2012, na observação em campo do setor regulado, dos operadores e junto aos usuários de serviços públicos concedidos, em linhas de transporte interestadual e internacional de passageiros através da atuação em dezesseis Estados da Federação além do Distrito Federal e zonas fronteiriças.

Buscando vivenciar situações reais relacionadas ao transporte e turismo internacionais e aos procedimentos de controles fronteiriços, os países membros do MERCOSUL foram

visitados ao longo da pesquisa, tendo sido realizadas viagens aéreas, aquaviárias e terrestres com recursos próprios.

# 1. INSERÇÃO SOBERANA

Por suas características geopolíticas, territoriais, populacionais, étnicas, históricas, sociais e culturais, por suas fronteiras, sua localização geográfica, por seu atraso econômico relativo e seu subdesenvolvimento em comum, frente à conjuntura e à estrutura do sistema mundial, a América do Sul se encontra no centro da política externa brasileira. Como afirma Samuel Pinheiro Guimarães, “a América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira” (GUIMARÃES *apud* BANDEIRA, 2008, p. 5).

## 1.1. O BRASIL EM UM MUNDO MULTIPOLAR

Por um lado, o Brasil não pode subestimar suas relações com outros países. Pelo contrário, essas relações, cada vez mais crescentes e diversificadas, ainda são a base da balança comercial nacional, historicamente enraizada em nosso passado primário-exportador de *commodities* aos países do núcleo do sistema internacional, mas que gradualmente vem expandindo a participação de bens de maior valor agregado em suas exportações, produtos manufaturados e semimanufaturados (tabela 3).

O aumento do fluxo internacional de capitais, a financeirização da economia e a globalização fizeram com que novas fronteiras comerciais e novos mercados fossem abertos em todo mundo, inclusive às empresas dos países sul-americanos, numa via de mão dupla.

Conforme dados atualizados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em 2011 o principal mercado comprador de produtos brasileiros foi a Ásia (representando 30% do total das exportações do Brasil), seguida da América Latina e Caribe (22,4% do total), da União Europeia (20,7%) e dos Estados Unidos (10,1%). As vendas para a Ásia sofreram um incremento em relação a 2010 de 36,3%. Para as demais regiões também foi registrado crescimento das exportações brasileiras em 2011, sendo esse aumento para os Estados Unidos de 33,3%, para a África de 32,0%, para a União Europeia igual a 22,7% e para a América Latina e Caribe de 19,1% (SECEX/MDIC, 2012).

Da mesma forma, demonstrando a tendência atual dos fluxos comerciais brasileiros, o principal mercado do qual o Brasil realizou importações, em 2011, foi a Ásia (representando 31,0% do total das importações), seguido da União Europeia (com 20,5% do total), da América Latina e Caribe (16,7%) e dos Estados Unidos (15,1%). As importações de produtos de todas as regiões do mundo também apresentaram crescimento em relação a 2010 (*idem*).

**Tabela 1 – Exportações brasileiras por mercado de destino – 2011**

<b>Principais Mercados de Destino das Exportações</b>			
<i>Principales Destinos de las Exportaciones / Major Markets for Brazilian Exports</i>			
<b>US\$ Milhões / US\$ Millones / US\$ Millions – 2011</b>			
	<b>Valor</b> <i>Value</i>	<b>Δ %</b> <b>2011/10</b>	<b>Part %</b> <i>% Share</i>
<b>Ásia / Asia</b>	<b>76.697</b>	<b>36,3</b>	<b>30,0</b>
<b>América Latina e Caribe / Latin America &amp; The Caribbean</b>	<b>57.146</b>	<b>19,1</b>	<b>22,4</b>
- Mercosul / Mercosur	<b>27.853</b>	<b>23,2</b>	<b>10,9</b>
- Demais da AL e Caribe / LA & The Caribbean, exc. Mercosur	<b>29.293</b>	<b>15,3</b>	<b>11,5</b>
<b>União Européia / European Union</b>	<b>52.946</b>	<b>22,7</b>	<b>20,7</b>
<b>Estados Unidos / United States</b>	<b>25.942</b>	<b>33,3</b>	<b>10,1</b>
<b>Oriente Médio / Middle East</b>	<b>12.261</b>	<b>16,5</b>	<b>4,8</b>
<b>África / Africa</b>	<b>12.225</b>	<b>32,0</b>	<b>4,8</b>
<b>Europa Oriental / Eastern Europe</b>	<b>5.174</b>	<b>8,1</b>	<b>2,0</b>

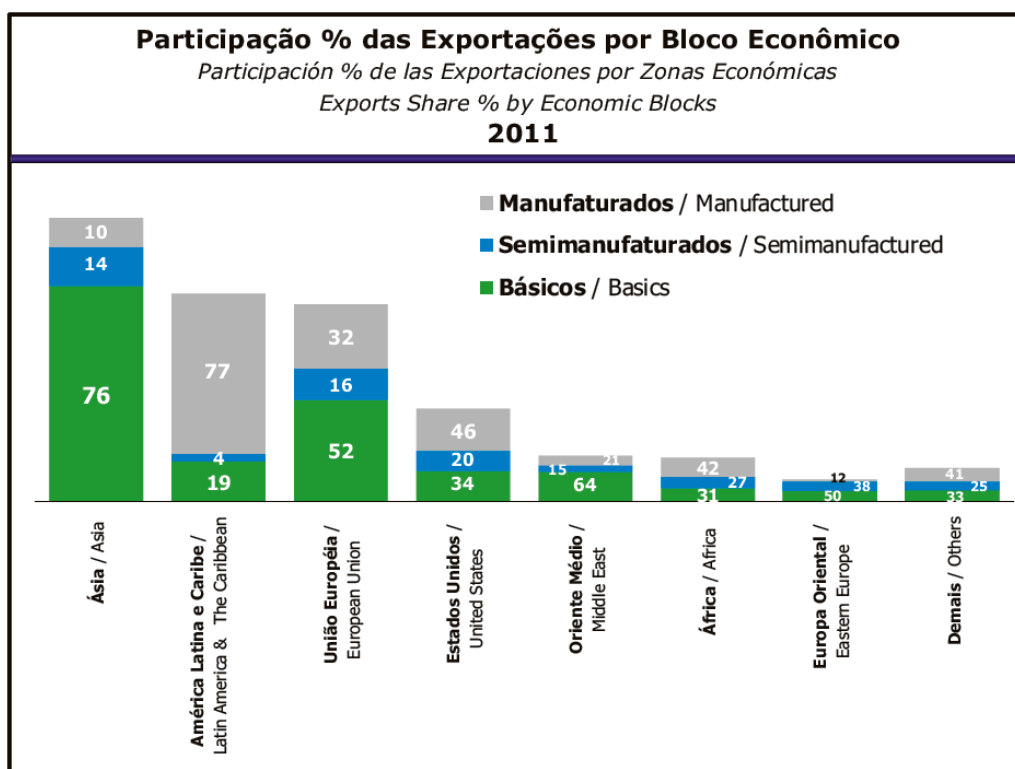
Fonte: SECEX/MDIC, 2012.

**Tabela 2 – Importações brasileiras por mercado de origem – 2011**

<b>Principais Mercados Fornecedores ao Brasil</b>			
<i>Principales Fornecedores de Brasil / Major Suppliers Markets to Brazil</i>			
<b>US\$ Milhões / US\$ Millones / US\$ Millions - 2011</b>			
	<b>Valor</b> <i>Value</i>	<b>Δ %</b> <b>2011/10</b>	<b>Part %</b> <i>% Share</i>
<b>Ásia / Asia</b>	<b>70.076</b>	<b>24,8</b>	<b>31,0</b>
<b>União Européia / European Union</b>	<b>46.416</b>	<b>18,6</b>	<b>20,5</b>
<b>América Latina e Caribe / Latin America &amp; The Caribbean</b>	<b>37.810</b>	<b>22,3</b>	<b>16,7</b>
- Mercosul / Mercosur	<b>19.375</b>	<b>16,6</b>	<b>8,6</b>
- Demais da AL e Caribe / LA & The Caribbean, exc. Mercosur	<b>18.435</b>	<b>28,9</b>	<b>8,1</b>
<b>Estados Unidos / United States</b>	<b>34.225</b>	<b>25,6</b>	<b>15,1</b>
<b>África / Africa</b>	<b>15.436</b>	<b>36,6</b>	<b>6,8</b>
<b>Oriente Médio / Middle East</b>	<b>6.141</b>	<b>31,2</b>	<b>2,7</b>
<b>Europa Oriental / Eastern Europe</b>	<b>5.175</b>	<b>71,2</b>	<b>2,3</b>

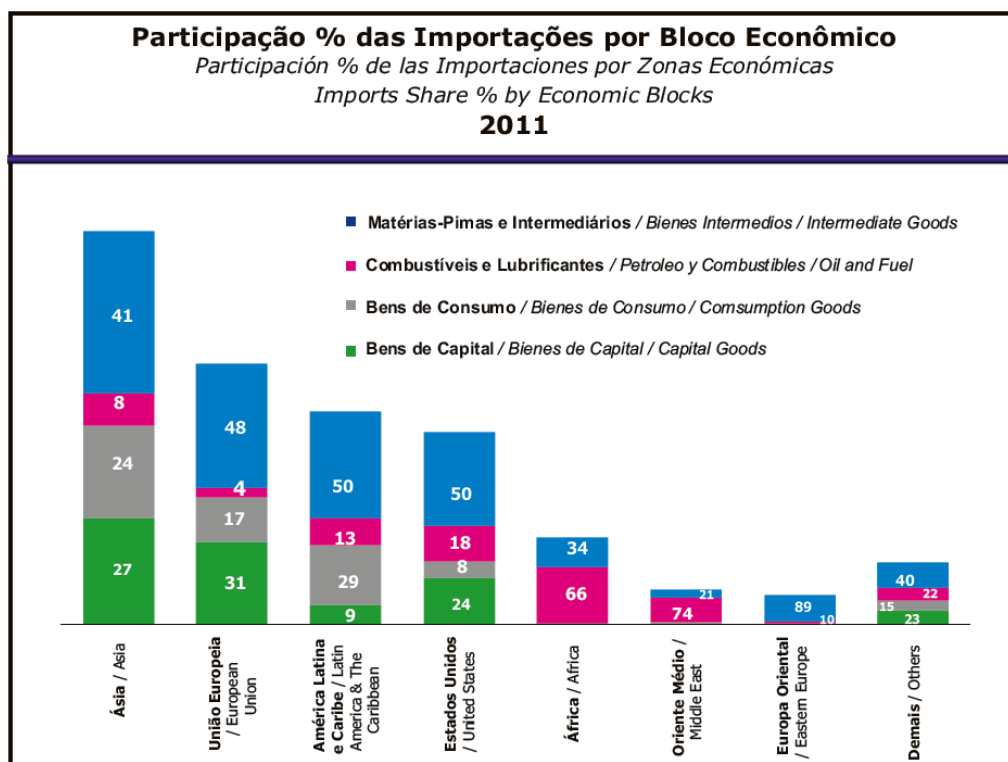
Fonte: SECEX/MDIC, 2012.

Tabela 3 – Principais destinos das exportações brasileiras em 2011, por tipo de produto



Fonte: SECEX/MDIC, 2012.

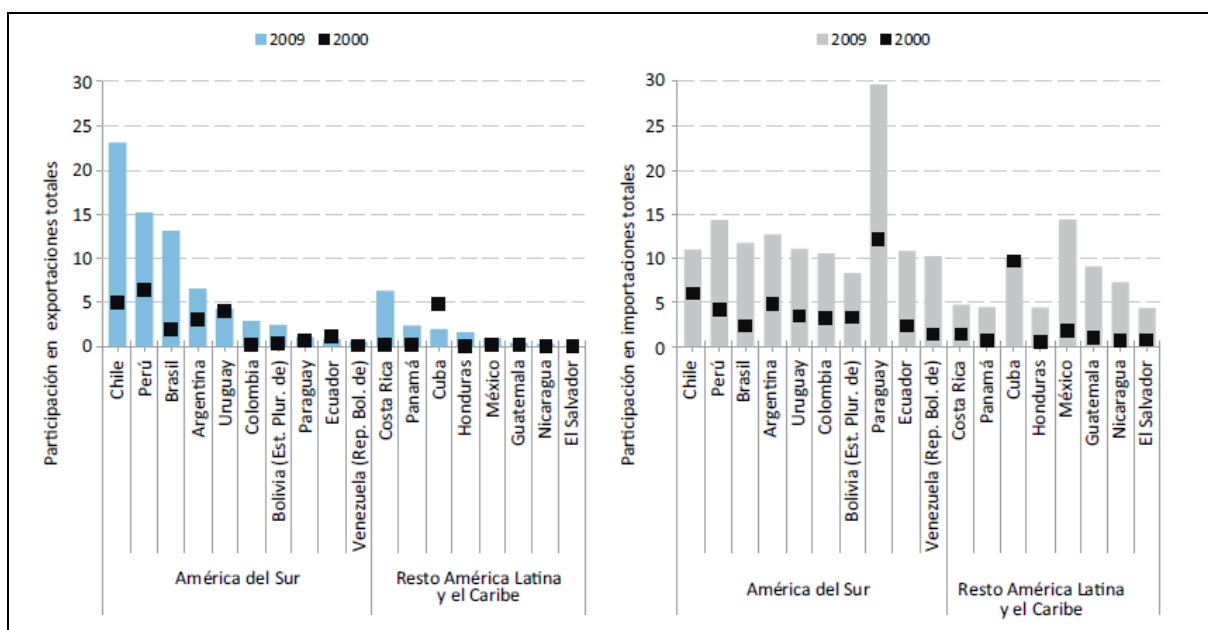
Tabela 4 – Principais origens das importações brasileiras em 2011, por tipo de produto



Fonte: SECEX/MDIC, 2012.

A Ásia, o novo centro dinâmico da economia mundial, em especial a China (principal comprador, representando 17,3% do total das nossas exportações, e 2º. principal fornecedor de produtos, equivalente a 14,5% do total das importações brasileiras), além de Japão, Coréia do Sul, Índia e outros países do sudeste asiático, representa o principal polo do comércio internacional com sua imensa demanda por matérias-primas e sua voracidade em exportar bens manufaturados a todo o mundo. Seu acelerado crescimento econômico é baseado em diferentes estratégias e políticas comerciais agressivas coordenadas por seus Estados e nos hiper-povoados mercados internos que aumentam a cada dia seu poder de compra, representando fonte de lucros crescentes às grandes corporações internacionais.

**Tabela 5 - América Latina: participação do comércio com a China no total de exportações e importações, 2000 e 2009 (em porcentagem por país)**



Fonte: OCDE/CEPAL, 2011.

A Europa e a América do Norte, sobretudo os Estados Unidos, seguem representando as áreas mais tradicionais e com os vínculos comerciais, políticos, econômicos e culturais mais fortes do mundo ocidental. Os Estados Unidos ainda são, individualmente, o país que mais exporta produtos ao Brasil, sendo 15% do total das importações brasileiras oriundas de lá, em especial matérias-primas e bens intermediários (50%). São também o segundo maior destino de produtos exportados pelo Brasil, respondendo por 10,1% do total das nossas exportações, principalmente produtos manufaturados (46%), que superam os bens básicos (34%) e semimanufaturados (20%).

Com relação à Europa, há uma intensa relação comercial com os países da União Europeia, o que não ocorre com a Europa Oriental. Dos quinze principais países compradores de produtos brasileiros em valores, sete são membros da União Europeia, pela ordem, Países Baixos, Alemanha, Itália, Reino Unido, Espanha, França e Bélgica, o que demonstra a importância desse bloco para a balança comercial do país.

**Tabela 6 – Principais países compradores de produtos do Brasil em 2011**

<b>Principais Países Compradores</b>			
<i>Principales Países Compradores - Major Countries for Brazilian Exports</i>			
<b>US\$ Milhões / US\$ Millones / US\$ Millions - 2011</b>			
	<b>Valor</b> <i>Value</i>	<b>Δ %</b> <b>2011/10</b>	<b>Part %</b> <i>% Share</i>
<b>1 – China</b>	<b>44.315</b>	<b>43,9</b>	<b>17,3</b>
<b>2 – Estados Unidos / United States</b>	<b>25.805</b>	<b>33,7</b>	<b>10,1</b>
<b>3 – Argentina</b>	<b>22.709</b>	<b>22,6</b>	<b>8,9</b>
<b>4 – Países Baixos / Países Bajos / Netherlands</b>	<b>13.640</b>	<b>33,4</b>	<b>5,3</b>
<b>5 – Japão / Japón / Japan</b>	<b>9.473</b>	<b>32,7</b>	<b>3,7</b>
<b>6 – Alemanha / Alemania / Germany</b>	<b>9.039</b>	<b>11,1</b>	<b>3,5</b>
<b>7 – Itália / Italia / Italy</b>	<b>5.441</b>	<b>28,5</b>	<b>2,1</b>
<b>8 – Chile / Chile</b>	<b>5.418</b>	<b>27,2</b>	<b>2,1</b>
<b>9 – Reino Unido / United Kingdom</b>	<b>5.230</b>	<b>12,8</b>	<b>2,0</b>
<b>10 – Espanha / España / Spain</b>	<b>4.706</b>	<b>20,9</b>	<b>1,8</b>
<b>11 – Coreia do Sul / Corea del Sur / South Korea</b>	<b>4.694</b>	<b>24,8</b>	<b>1,8</b>
<b>12 – Venezuela</b>	<b>4.592</b>	<b>19,2</b>	<b>1,8</b>
<b>13 – França / France</b>	<b>4.319</b>	<b>20,8</b>	<b>1,7</b>
<b>14 – Rússia / Russia</b>	<b>4.216</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>
<b>15 – Bélgica / Belgium</b>	<b>3.960</b>	<b>13,9</b>	<b>1,6</b>

Fonte: SECEX/MDIC, 2012.

**Tabela 7 – Principais países fornecedores de produtos ao Brasil em 2011**

<b>Principais Países Fornecedores ao Brasil</b>			
<i>Principales Países Fornecedores de Brasil / Major Suppliers Countries to Brazil</i>			
<b>US\$ Milhões / US\$ Millones / US\$ Millions - 2011</b>			
	<b>Valor</b> <i>Value</i>	<b>Δ %</b> <b>2011/10</b>	<b>Part %</b> <i>% Share</i>
<b>1 – Estados Unidos / United States</b>	<b>33.962</b>	<b>25,6</b>	<b>15,0</b>
<b>2 – China</b>	<b>32.788</b>	<b>28,1</b>	<b>14,5</b>
<b>3 – Argentina</b>	<b>16.906</b>	<b>17,1</b>	<b>7,5</b>
<b>4 – Alemanha / Alemania / Germany</b>	<b>15.213</b>	<b>21,2</b>	<b>6,7</b>
<b>5 – Coreia do Sul / Corea del Sur / South Korea</b>	<b>10.097</b>	<b>19,9</b>	<b>4,5</b>
<b>6 – Nigéria / Nigeria</b>	<b>8.386</b>	<b>41,7</b>	<b>3,7</b>
<b>7 – Japão / Japón / Japan</b>	<b>7.872</b>	<b>12,7</b>	<b>3,5</b>
<b>8 – Itália / Italia / Italy</b>	<b>6.222</b>	<b>28,6</b>	<b>2,8</b>
<b>9 – Índia / India</b>	<b>6.081</b>	<b>43,3</b>	<b>2,7</b>
<b>10 – França / Francia / France</b>	<b>5.462</b>	<b>13,8</b>	<b>2,4</b>
<b>11 – México / Mexico</b>	<b>5.130</b>	<b>33,0</b>	<b>2,3</b>
<b>12 – Chile</b>	<b>4.569</b>	<b>9,3</b>	<b>2,0</b>
<b>13 – Canadá / Canada</b>	<b>3.553</b>	<b>30,9</b>	<b>1,6</b>
<b>14 – Taiwan</b>	<b>3.509</b>	<b>13,0</b>	<b>1,6</b>
<b>15 – Reino Unido / United Kingdom</b>	<b>3.376</b>	<b>7,0</b>	<b>1,5</b>

Fonte: SECEX/MDIC, 2012.



A África, e destaque-se seu litoral atlântico pela proximidade em relação ao Brasil, tardiamente tenta ocupar um papel menos periférico no sistema capitalista após séculos à margem, mergulhada em conflitos e resquícios da dependência colonial, sendo a Nigéria, por exemplo, o 6º. maior fornecedor de produtos ao Brasil, sobretudo combustíveis, atrás dos Estados Unidos, China, Argentina, Alemanha e Coreia do Sul.

**Tabelas 8 e 9 – Principais importadores e exportadores mundiais, respectivamente**

ORDEM / RANKING	PAÍS / COUNTRY	VALOR / VALUE	PART. % / SHARE	VAR.% / CHANGE
2009 2010	MUNDO / WORLD (1), (2) Total abaixo / Total below	15 376 12 736	100,0 82,8	20,9 22,6
1	Estados Unidos / United States	1 968	12,8	22,6
2	China	1 395	9,1	38,7
3	Alemanha / Alemanha / Germany	1 067	6,9	15,2
5	Japão / Japan	693	4,5	25,5
4	França / France	606	3,9	8,2
6	Reino Unido / United Kingdom	558	3,6	15,5
7	Países Baixos / Países Baixos / Netherlands	517	3,4	16,6
8	Itália / Italy	484	3,1	16,6
10	Hong Kong, China	442	2,9	25,5
12	Coreia do Sul / Korea Rep. of	425	2,8	31,6
9	Bélgica / Belgium	414	2,7	10,0
11	Canadá / Canada	402	2,6	21,7
14	Índia / India	323	2,1	25,5
13	Espanha / Spain	312	2,0	6,5
15	Cingapura / Singapore	311	2,0	26,4
16	México / Mexico	311	2,0	28,6
18	Taiwan / Taiwan, Chinese	251	1,6	44,1
17	Rússia / Russian Federation	248	1,6	29,5
19	Austrália / Australia	202	1,3	21,9
25	<b>Brasil / Brazil</b>	<b>191</b>	<b>1,2</b>	<b>43,2</b>
24	Turquia / Turkey	185	1,2	31,6
26	Tailândia / Thailand	182	1,2	36,5
20	Suíça / Switzerland	176	1,1	13,4
22	Polónia / Poland	174	1,1	16,3
21	Emirados Árabes Unidos / United Arab Emirates	170	1,1	13,3
27	Malásia / Malaysia	165	1,1	33,0
23	Áustria / Austria	159	1,0	10,8
28	Suécia / Sweden	148	1,0	23,2
31	Indonésia / Indonesia	132	0,9	46,4
29	República Tcheca / Czech Republic	126	0,8	20,1

FONTE / SOURCE: OMC / WTO

ORDEM / RANKING	PAÍS / COUNTRY	VALOR / VALUE	PART. % / SHARE	VAR.% / CHANGE
2009 2010	MUNDO / WORLD (1), (2) Total abaixo / Total below	15 238 12 560	100,0 82,4	21,7 21,9
1	China	1 578	10,4	31,3
3	Estados Unidos / United States	1 278	8,4	21,0
2	Alemanha / Alemanha / Germany	1 269	8,3	13,3
4	Japão / Japan	770	5,1	32,6
5	Países Baixos / Países Baixos / Netherlands	572	3,8	14,9
6	França / France	521	3,4	7,4
9	Coreia do Sul / Korea, Rep. of	466	3,1	28,3
7	Itália / Italy	448	2,9	10,1
8	Bélgica / Belgium	431	2,8	10,2
10	Reino Unido / United Kingdom	405	2,7	14,7
11	Hong Kong, China	401	2,6	21,7
13	Rússia / Russian Federation	400	2,6	31,9
12	Canadá / Canada	387	2,5	22,2
14	Cingapura / Singapore	352	2,3	30,4
15	México / Mexico	298	2,0	29,9
17	Taiwan / Taiwan, Chinese	275	1,8	34,8
18	Arábia Saudita / Saudi Arabia	254	1,7	32,1
16	Espanha / Spain	245	1,6	7,6
19	Emirados Árabes Unidos / United Arab Emirates	235	1,5	27,0
21	Índia / India	216	1,4	31,1
23	Austrália / Australia	212	1,4	37,6
24	<b>Brasil / Brazil</b>	<b>202</b>	<b>1,3</b>	<b>32,0</b>
22	Malásia / Malaysia	199	1,3	26,3
20	Suíça / Switzerland	195	1,3	13,3
25	Tailândia / Thailand	195	1,3	28,1
28	Suécia / Sweden	158	1,0	21,0
30	Indonésia / Indonesia	158	1,0	32,2
27	Polónia / Poland	156	1,0	14,2
26	Áustria / Austria	152	1,0	10,8
32	República Tcheca / Czech Republic	133	0,9	17,7

FONTE / SOURCE: OMC / WTO

- (1) Valores em FOB.  
(2) Inclui valores significativos de reexportação.

Fonte: OMC *apud* SECEX/MDIC, 2012.

Importante ressaltar que a América Latina e o Caribe formam, em conjunto, o segundo principal destino das exportações brasileiras, superando a União Europeia e os EUA, e a terceira maior origem das importações realizadas pelo país. O Brasil importa desses países principalmente matérias-primas (50%), bens de consumo (29%) e combustíveis (13%), exportando por sua vez artigos manufaturados em sua grande maioria (77%).

Analisando apenas as relações comerciais com os países do MERCOSUL, observa-se que o bloco responde por significativos 10,9% do total de exportações brasileiras, mais que os Estados Unidos (10,1%) e acima de todo o Oriente Médio e a África somados (4,8% cada). Em matéria de importações feitas pelo Brasil em 2011, o MERCOSUL representou 8,6% do total, mais que todos os países do restante da América Latina e Caribe juntos (8,1%).

O cenário mundial no século XXI se caracteriza pela disputa multipolar cada vez mais violenta e acirrada por mercados e pela concentração de poder nos países centrais. As economias de países médios e pequenos tendem, neste cenário, a ser absorvidas mais ou menos formalmente pelas grandes potências, quer seja por tratados desiguais de livre comércio, pela anexação política ou pela necessidade de aderirem aos grandes blocos regionais, em geral na condição de nações de importância secundária e participação reduzida, na periferia dos centros de decisão.

Assim a América do Sul, com suas 12 nações independentes<sup>1</sup>, enfrenta o dilema de superar as diferenças e desconfianças e formar um grande bloco com 17 milhões de quilômetros quadrados e 400 milhões de habitantes, ou permanecer com seus países isoladamente buscando acordos em condições cada vez mais desvantajosas, periféricamente a outros blocos e sem exercer participação efetiva na condução de seu destino político e econômico (GUIMARÃES, 2007, pp. 171-172).

Na opinião de Samuel Pinheiro Guimarães:

“Em um sistema mundial cujo centro acumula cada vez mais poder econômico, político, militar, tecnológico e ideológico; em que cada vez mais aumenta o hiato entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos; em que o risco ambiental e energético se agrava; e em que este centro procura tecer uma rede de acordos e de normas internacionais que assegurem o gozo dos privilégios que os países centrais adquiriram no processo histórico e em que dessas negociações participam grandes blocos de países, a atuação individual, isolada, nessas negociações não é vantajosa, nem mesmo para um país com as dimensões de território, população e PIB que tem o Brasil. Assim, para o Brasil é de indispensável importância poder contar com os Estados vizinhos da América do Sul nas complexas negociações internacionais de que participa. Mas talvez ainda seja de maior importância para os Estados vizinhos a articulação de alianças entre si e com o Brasil para atuar com maior eficiência na defesa de seus interesses nessas negociações” (*ibidem*, p. 186).

As condições para que o desenvolvimento regional, com suas bases apoiadas nas formulações teóricas elaboradas por Raúl Prebisch, Celso Furtado e outros pensadores da CEPAL<sup>2</sup>, ocorra concretamente existem em abundância na América do Sul do século XXI, talvez como em poucos momentos da História. A integração regional, antecipada há dois séculos por Simón Bolívar, vem ao encontro desse projeto.

---

<sup>1</sup> Compõem ainda a América do Sul um departamento ultramarino francês (Guyane Française) e três pequenas dependências insulares da Grã-Bretanha (Ilhas Falkland, South Georgia e South Sandwich).

<sup>2</sup> A CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe – é uma das cinco comissões regionais da Organização das Nações Unidas, fundada em 1948 e com sede em Santiago de Chile. Os estudos de Prebisch, Furtado e da CEPAL entre os anos 1940 e 1970 foram a base do pensamento estruturalista latino-americano, das políticas desenvolvimentistas e da Industrialização por Substituição de Importações (ISI) na região. Para aprofundamento ver BIELSCHOWSKY (2000).

O Brasil apresenta a maioria das condições necessárias para se tornar uma potência mundial, capaz de atuar independentemente e influenciar outros Estados através de seu papel de líder regional<sup>3</sup>. Conta com uma população de 190.732.694 de habitantes, em seus 8.514.876,599 km<sup>2</sup> de território, com uma densidade demográfica de 22,4 habitantes/km<sup>2</sup>, um litoral de 7.367 km, e fronteiras se estendendo por 15.719 km com todos os países sul-americanos com exceção de Chile e Equador, livres de litígios e com 80 % delas situada em território amazônico (BANDEIRA, 2008, pp. 1-2)<sup>4</sup>. É hoje a 6ª. maior economia do mundo (MF, 2012, p. 129), com um Produto Interno Bruto a preços de mercado da ordem de R\$ 4,143 trilhões, ou cerca de US\$ 2,5 trilhões (IBGE, 2012).

Seu território apresenta recursos naturais em abundância, vastas terras férteis à agricultura, imensas jazidas de ferro e diversos outros minerais metálicos, grandes reservas de petróleo incluindo a recém-descoberta camada no pré-sal com potencial sem precedentes, incluindo gás em condições de extração, ambas sendo exploradas por empresas com capital nacional que são referências em seus setores no mundo. Os aquíferos subterrâneos Guarani e Alter do Chão se somam a bacias fluviais, rios e lagos que compõem uma reserva equivalente a 11% de toda água doce disponível no planeta, além de recursos hidrelétricos renováveis explorados e exploráveis em uma avançada rede interligada de geração, transmissão e distribuição de energia, capaz de suportar o maior parque industrial da América Latina. Possui uma rica biodiversidade como em poucas regiões do globo, uma matriz significativa de combustíveis não fósseis, sobretudo o álcool etílico de cana-de-açúcar, e um potencial enorme a ser desenvolvido em outras fontes renováveis como energia solar, eólica e biomassa, fazendo uso da posição geográfica tropical favorável na qual se localiza a maior parte do país (VIDAL, 2004).

---

<sup>3</sup> Segundo BANDEIRA (2008, p. 2): “o Produto Interno Bruto do Brasil (PIB), conforme a paridade do poder de compra, utilizado pelo Banco Mundial, era em 2007 da ordem de US\$ 1,849 trilhão, mais de três vezes maior do que o da Argentina, estimado em US\$ 526 bilhões (2005), maior do que o do Canadá, calculado em US\$ 1,271 trilhão (est. 2007), do que o do México, US\$ 1,353 trilhão (2007 est.), do que o da Espanha (US\$ 1,361 trilhão, est. 2007), igual ao da Itália (US\$ 1,8 trilhão, 2007 est.), um pouco menor do que o da França (US\$ 2,075 trilhões, 2007 est.), que o da Rússia (US\$ 2,097 trilhões, 2007 est.) e do Reino Unido (US\$ 2,13 trilhão, 2007 est.). Não sem razão, já em 1976, ao ser interpelado, no *House Foreign Affairs Committee*, se os Estados Unidos haviam elevado o Brasil ao *status* de potência mundial, por terem os dois países assinado um acordo de consulta, Henry Kissinger, então secretário de Estado na administração do presidente Gerald Ford (1974-1977), replicou: «(...) *This agreement does not make Brazil a world power. Brazil has a population of 100 million, vast economic resources, a very rapid rate of economic development. Brazil is becoming a world power, and it does not need our approval to become one, and it is our obligation in the conduct of foreign policy to deal with the realities that exist.*»” (N.R.: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html> e KISSINGER, Henry. *Does America Need a Foreign Policy. Toward a Diplomacy for 21st Century*. New York: Simon and Schuster, 2001, pp. 159-160).

<sup>4</sup> Dados atualizados com base em IBGE, 2010.

**Tabela 10 – Ranking das 10 maiores economias do mundo – 2011/2012**

	PIB de 2011, em US\$ trilhões	Crescimento do PIB em 2012*, em % a.a.
EUA	15,1	2,1
China	7,4	7,5**
Japão	5,6	1,7
Alemanha	4,6	0,4
França	2,6	-0,1
Brasil	2,5	4,5***
Reino Unido	2,4	0,2
Itália	2,1	-1,6
Rússia	1,9	3,2
Índia	1,7	6,9

Dados em 2011 em US\$ trilhões; 2012 em % anual.

\* Projeções The Economist.

\*\* Meta do governo chinês.

\*\*\* Estimativas do Ministério da Fazenda no final de 2011.

Fonte: REUTERS e THE ECONOMIST *apud* MF, 2012.

Conforme *ranking* da Organização Mundial do Comércio (tabelas 8 e 9) o Brasil ascendeu para a posição de 22°. maior país exportador e 20°. maior importador do mundo. “Em 2011, o comércio exterior brasileiro registrou corrente de comércio recorde de US\$ 482,3 bilhões, com ampliação de 25,7% sobre 2010”. As exportações também bateram recordes, sendo da ordem de US\$ 256,0 bilhões (crescimento de 26,8% em relação ao ano anterior), assim como as importações totalizaram US\$ 226,2 bilhões (crescimento de 24,5%). A balança comercial em 2011 teve saldo positivo de cerca de US\$ 29,8 bilhões, aumento de 47,9% em comparação com 2010. “Na comparação com 2010, as vendas de produtos básicos cresceram 36,1%, e de semimanufaturados e manufaturados se ampliaram, respectivamente, em 27,7% e 16,0%. O grupo de produtos industrializados respondeu por metade do total exportado pelo Brasil no ano de 2011” (SECEX/MDIC, 2012).

Se por um lado o Brasil vive um momento favorável ao crescimento econômico mesmo com a grave crise mundial desde 2008, constituindo “um enorme espaço econômico, não obstante a assimetria existente entre os seus 26 Estados” e o Distrito Federal, por outro a formação de um bloco regional integrado com os países da América do Sul acrescentaria um peso internacional significativamente maior a uma liderança naturalmente exercida frente aos vizinhos em função de sua relevância e pujança econômica, política, histórica e geográfica (BANDEIRA, *op. cit.*, pp. 19-20).

Sobre a América do Sul, Luiz Alberto Moniz Bandeira pondera:

“Composta por doze Estados, dentro de um espaço contíguo, possuía, em 2007, uma população total de 360 milhões de habitantes, cerca de 67% de toda a América Latina e o equivalente a 6% da população mundial (6.706.993.152 – 2008 est.), com integração linguística, pois imensa maioria falava português ou espanhol, e detinha uma das maiores reservas de água doce e biodiversidade do planeta, além de imensas riquezas em recursos minerais, pesca e agricultura. E não apenas sua população era maior que a dos Estados Unidos (303.027.571, est. 2008). Seu território, cerca de 17 milhões de quilômetros quadrados, era o dobro do território americano, com 9.631.418 quilômetros quadrados. Em tais circunstâncias, a União de Nações Sul-Americanas, uma vez politicamente unificada, com um PIB da ordem US\$ 3,5 trilhões (para o qual o Brasil concorria com US\$ 1,849 trilhão (est. 007)<sup>5</sup>, pode representar extraordinária força econômica e política, como demonstrada em 2008 na crise desencadeada pela tentativa separatista de Santa Cruz de la Sierra e demais departamentos da Media Luna da Bolívia. Evidenciou-se assim sua capacidade de influenciar e obter importantes resultados no sistema internacional, em que prevalecerão os grandes blocos, constituídos pelos Estados Unidos, União Europeia, Rússia, China e Índia” (*idem*).

Os desafios, as crises e as assimetrias precisam ser observados como parte integrante do processo, devendo, portanto, ser superados por todos os envolvidos com objetivos maiores em vista, quais sejam o desenvolvimento social, humano e econômico de todos os países sul-americanos, a redução das desigualdades, da miséria e da concentração de renda, o crescimento do mercado interno, dos setores formais das economias e das relações intracontinentais, baseados na estabilidade política, nos princípios da solidariedade e cooperação internacionais, na consolidação da democracia em toda a região com pluralidade e ampla participação popular, na defesa do Estado de Direito e das liberdades civis, na soberania, no respeito à autodeterminação dos povos, ao princípio da não intervenção e na confiança mútua.

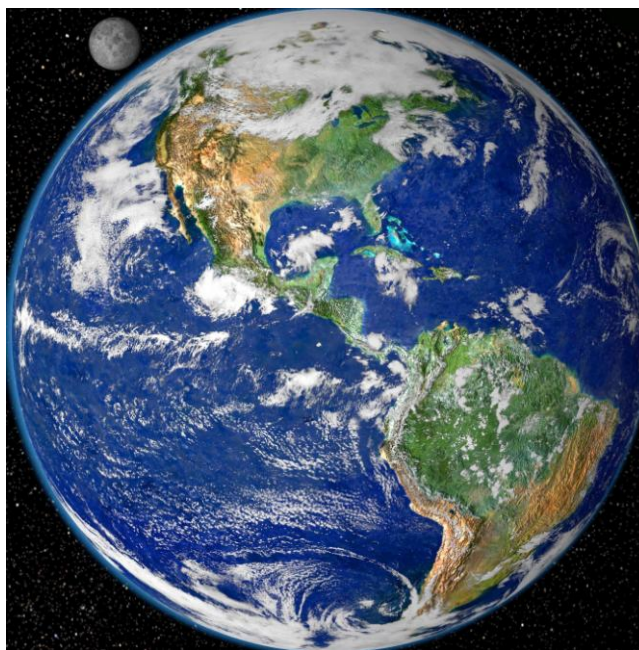
## 1.2. AMÉRICA “LATINA”

Antes de especificar a estratégia brasileira de integração e o papel prioritário que a América do Sul tem nesse contexto, se faz necessário entender alguns pontos e conceitos geopolíticos que levam a política externa do Itamaraty a focar-se, desde longa data, no nosso subcontinente meridional, em oposição a um processo mais abrangente abarcando toda a América Latina.

---

<sup>5</sup> N.R.: “(...) de acordo com o método da paridade do poder de compra” (*idem*).

**Figura 1 – Continente americano**



Fonte: GUIA GEOGRÁFICO, 2012.

O conceito de América Latina, entendido como os países onde a língua oficial é originada do latim e que estão situados geograficamente ao sul dos Estados Unidos, incluindo o México e a maior parte da América Central, do Caribe e da América do Sul, para muitos é de autoria do poeta, escritor e diplomata colombiano José Maria Torres Caicedo (1830 – 1889). Em 15 de fevereiro de 1857 o periódico literário editado em Paris chamado *El Correo de Ultramar* publicou o poema *Las dos Americas*, onde segundo BRANCHER *et alii* (2008, p. 7), foi uma das primeiras vezes em que a expressão América Latina foi utilizada:

“O veemente poema, composto de X cantos, 36 estrofes e 318 versos, expressa o panorama político das Américas de meados do século XIX: o fortalecimento dos Estados Unidos da América como nação autônoma e poderosa e a necessidade dos recém independentes países ao Sul do continente de unir-se para fazer frente ao vizinho «*lleno de ambición*» e à Europa onde «*domina el despotismo*». No transcórrer do poema, referindo-se aos Estados Unidos o poeta diz «*la sajona raza*» e para referir-se aos países do Sul, o poeta inova. Prestemos atenção ao quinto verso do canto IX:

*Mas aislados se encuentran, desunidos,  
Esos pueblos nacidos para aliarse:  
La unión es su deber, su ley amarse:  
Igual origen tienen y misión;  
La raza de la América latina,  
Al frente tiene la sajona raza,  
Enemiga mortal que ya amenaza  
Su libertad destruir y su pendó”<sup>6</sup> (idem).*

---

<sup>6</sup> N.R.: “A íntegra do poema está disponível em: <<http://www.filosofia.org/hem/185/18570215.htm>>” (BRANCHER *et alii*, *idem*).

Outros apontam que o termo surgiu um ano antes, em 24 de junho de 1856 durante uma conferência em Paris proferida pelo político e intelectual chileno Francisco Bilbao Barquín (BANDEIRA, *op. cit.*, p. 4).

Democrata, federalista e liberal radical, Bilbao Barquín foi um dos organizadores no Chile da *Sociedad de La Igualdad* (1848), entidade civil engajada na tentativa revoltosa contra o governo conservador de Manuel Montt e a hierarquia eclesiástica em 1851, ao lado do general José María de la Cruz. Após a derrota sofrida no confronto, Bilbao exilou-se no Peru, onde participou do bem sucedido levante liberal comandado pelo general Ramón Castilla em 1854. Anos depois, a debilidade das reformas conduzidas pelo novo governo peruano o levou a compor uma frente de oposição, que culminou com sua prisão e expulsão do país. Em seu novo exílio, dessa vez na Europa, organizou suas ideias com base em suas experiências revolucionárias, nas quais apontava a necessidade de unir as nações americanas frente à ameaça imperialista e com objetivo de concretizar os ideais de liberdade, igualdade e justiça entre os povos. Participou ainda de movimentos federalistas na Argentina em 1859, e escreveu as obras *La America en peligro* e *El evangelio americano*, respectivamente em 1862 e 1864, antes de sua morte no ano seguinte (MEMORIA CHILENA, 2004).

Nesse período, o conceito de América Latina foi encampado pelo Império Francês durante sua intervenção no México. Segundo BANDEIRA:

“O conceito de América Latina, desenvolvido para demonstrar as diferenças, contrastes e mesmo antagonismos com a América do Norte, tal como Chevalier e Tisserand expressaram e difundiram, passou a integrar o pan-latinismo, ideal que encapava as pretensões imperialistas da França, sob o reinado de Louis Bonaparte, Napoleão III, e foi manipulado para legitimar a intervenção da França no México (janeiro de 1862 – março de 1867), onde fora entronizado o arquiduque Ferdinand Maximilian, irmão do imperador da Áustria. O propósito de Napoleão III era construir um Império Latino, em oposição à Grã-Bretanha, e necessitava estabelecer um elo de identidade com a Ibero-América a fim de legitimar sua pretensão. Mas aí o conceito de América Latina, integrando o pan-latinismo conforme difundiram Chevalier, então conselheiro de Estado de Napoleão III, e Tisserand, já se distanciava da formulação de Torres Caicedo, que lhe dera um caráter defensivo frente à expansão dos Estados Unidos, e de Francisco Bilbao, em cuja obra *La América en Peligro*, de 1862, não somente denunciou o despotismo europeu e sua política de expansão como proclamou a necessidade de defender o México contra a França” (*op. cit.*, p. 4).

Para Antonio Luiz Coelho da Costa, além dos *mariachis*, forma castelhanizada para se referir aos conjuntos contratados para animar as festas de casamento (ou *marriage* em francês), a França deixou outras marcas na cultura americana a partir de sua intervenção no México em meados do século XIX. Durante a Guerra Civil, Napoleão III, que se aliou aos conservadores e à Igreja Católica Romana mexicana contra os liberais que apoiavam as

reformas<sup>7</sup> do Presidente Benito Juárez e contra os interventores ingleses e espanhóis, justificou sua intervenção como “um ato de defesa dos «povos latinos» contra o imperialismo liberal anglo-saxônico”, utilizando a expressão *América Latina* para “forjar uma unidade um tanto artificial desses países com a França Imperial” (COELHO DA COSTA, 2012).

Destaque-se que, ao final de sua vida, Bilbao Barquín se dedicou a escrever contra o despotismo dos impérios europeus e suas práticas imperialistas ao redor do mundo, em especial com respeito à invasão francesa no México, forças essas que justamente se apoderaram de parte de suas ideias e conceitos para consolidar sua política dominante.

Notadamente deturpado desde sua origem, utilizado conforme a conveniência e os interesses de plantão, o conceito *América Latina* segue sendo uma abstração de difícil definição. Nas palavras de COELHO DA COSTA:

“Posteriormente, intelectuais latino-americanos propuseram substituir esse termo por «Ibero-América» e «ibero-americanos», conceito que soma Brasil e os países hispano-americanos, mas exclui o Haiti e as colônias francesas. Esse conceito também é conservador: as culturas dos países ditos latino-americanos, moldadas em grande parte por contribuições indígenas e africanas, por imigrantes de diversas origens e por influências imperialistas pós-coloniais, está quase tão longe de ser puramente "ibérica" quanto de ser puramente "latina". O que nossos países têm de importante em comum não são suas raízes imaginárias no Lácio ou na Península Ibérica, mas sua experiência comum de colonização, mestiçagem, sincretismo cultural, escravidão, independência e luta contra a opressão. Entre duas opções no fundo igualmente artificiais, melhor ficar com o nome "América Latina", já consagrado pela tradição e pela aceitação popular” (*idem*).

---

<sup>7</sup> Dentre as reformas liberais mais significativas “Juárez assentou as bases da livre iniciativa, implantou o federalismo e as garantias individuais, separou a Igreja do Estado, expropriou bens do clero (até então senhor de metade das terras do país) e liberou os camponeses índios para se tornarem mão de obra assalariada” (COELHO DA COSTA, *idem*).





créole (falado por cinco milhões de habitantes no Haiti, 1% da população latino-americana), entre outros.

Há que se ressaltar ainda a pluralidade de línguas ameríndias<sup>9</sup> faladas por cerca de 8% dos latino-americanos, destacadamente o quéchua, o guarani e o aimara na América do Sul, o náhuatl e o otomi no México, o quiche e o cakchiquel na América Central, em especial na Guatemala. Segundo COELHO DA COSTA:

“Incluindo os paraguaios, cerca de 34,3 milhões de pessoas (8%) falam línguas ameríndias na América Latina, das quais 21,6 milhões (5%) também falam espanhol. As línguas ameríndias mais difundidas são quéchua (10 milhões, do Equador à Bolívia), tupi-guarani (3 milhões, principalmente no Paraguai), náhuatl (1 milhão, México central), quiché (1 milhão, Guatemala), aimara (1 milhão, região do lago Titicaca), otomi (500 mil, no México central), cakchiquel (500 mil, Guatemala), maia-iucateca (500 mil, península do Iucatã), mixteca (400 mil, sul do México), zapoteca (400 mil, sul do México), kekchi (400 mil, Guatemala) e mame (350 mil, Guatemala e sul do México). Com exceção do tupi-guarani, todas estas línguas representam sobrevivências das civilizações mexicanas e andinas e são utilizadas quase exclusivamente por índios, na maioria bilíngues” (*op. cit.*).

### 1.3. POR QUE A AMÉRICA DO SUL?

Por muito tempo, “o Brasil não somente não queria ser confundido com a América Latina, em geral, como não aceitava tal conceito então generalizado e adotado pelas instituições multilaterais”. Havia um fundamento histórico no papel que o Brasil desempenhava ou pretendia desempenhar, originado em sua raiz colonial e especialmente no início do século XIX, período no qual o Império Português trasladou-se para sua principal colônia, aqui se estabelecendo e trazendo consigo todo o aparelho burocrático, econômico, político e militar, que foi adaptado à estrutura social brasileira. Após a independência em 1822, ao contrário do que ocorreu na América espanhola, o Brasil teve condições institucionais de construir uma identidade nacional e de reprimir os movimentos separatistas, garantindo uma unidade que o difere até hoje da maioria de seus vizinhos. Os principais paradigmas da política exterior do Império Brasileiro desde sua formação se basearam na soberania e na indivisibilidade, o que o levou a ser considerado como uma espécie de “Rússia tropical”<sup>10</sup> (BANDEIRA, *op. cit.*, pp. 2-4).

“O conceito de América do Sul, como conceito geopolítico, e não o conceito de América Latina, um conceito étnico, muito genérico, e sem consistência com seus

---

<sup>9</sup> Ver também RODRIGUES, 1970, p. 4034.

<sup>10</sup> “(...) daí porque, em 1854, o diplomata Martin Maillefer, ministro plenipotenciário da França em Montevidéu, chamou o Brasil de «Rússia tropical», que tinha «a vantagem da organização e perseverança em meio dos Estados turbulentos e mal constituídos da América do Sul».” N.R.: Despacho n.º 17, M. Maillefer a Drouyn de Lhuys, Montevidéu, 05.03.1854, in Revista Histórica n.º 51, p. 449 (*idem*).

reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil, e até a metade do século XX suas atenções concentraram-se, sobretudo, na região do Rio da Prata, ou seja, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, que conformavam sua vizinhança e com os quais havia fronteiras vivas comuns, i. e., fronteiras habitadas. O entendimento do Brasil era de que havia duas Américas, distintas não tanto por suas origens étnicas ou mesmo diferença de idiomas, mas, principalmente, pela geografia, com as implicações geopolíticas, e esse foi o parâmetro pelo qual se orientou a política exterior do Brasil, que no curso do século XIX se absteve de qualquer envolvimento na América do Norte, Central e Caribe, enquanto resguardava a América do Sul como sua esfera de influência” (*idem*).

Ao longo da História, o interesse da política externa brasileira sempre esteve diretamente relacionado à Bacia do Prata e à sua faixa de fronteira terrestre mais habitada, acessível e dinâmica, com Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia, no que hoje se conhece por Arco Sul de fronteira<sup>11</sup>. O abastecimento de Mato Grosso e Goiás, importantes regiões de extração de ouro e outros metais e de produção pecuária, além de parte de São Paulo, até o século XX era extremamente dependente da navegação fluvial através dos rios Paraná, Paraguai e seus afluentes, cujo acesso ao Oceano Atlântico se dá exclusivamente pelo rio da Prata, sendo esta a região onde historicamente ocorreram os maiores conflitos e tensões entre as nações.

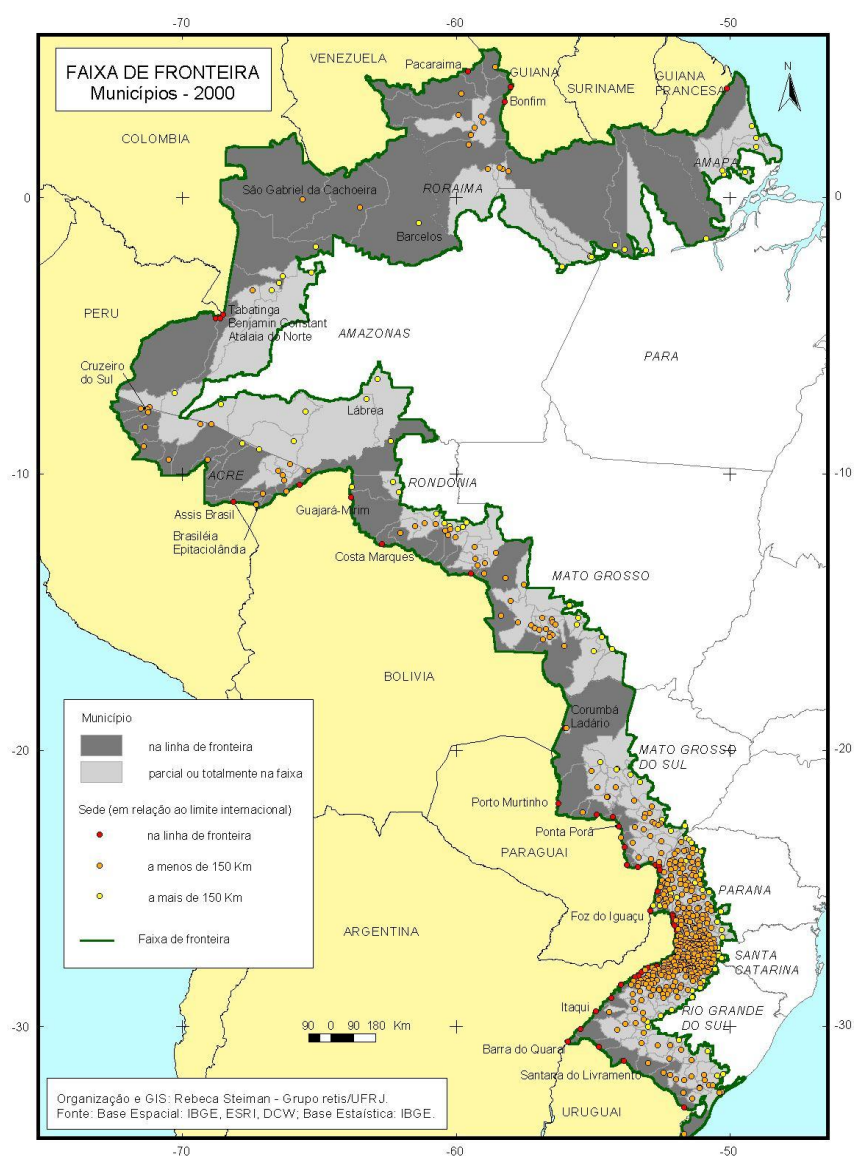
O Cone Sul é ponto preponderante na estratégia de integração brasileira, sobretudo pelo maior grau de integração comercial apresentado pelas economias dos países, que vem crescendo desde a implantação do MERCOSUL em 1991, pela existência de fontes de recursos energéticos de grande porte repartidos entre os vizinhos, por ser a região de fronteira com maior densidade populacional e pelas facilidades geográficas em relação à implantação de redes integradas de infraestrutura.

Do outro lado, em relação ao Arco Norte o Brasil até meados do século XX se limitou em garantir sua posição quanto à navegação fluvial e a resolver questões referentes à demarcação das fronteiras com os países pacíficos.

---

<sup>11</sup> Arco Sul compreendido como as fronteiras terrestres e fluviais brasileiras situadas do Rio Grande do Sul ao Mato Grosso do Sul, sendo o Arco Norte entendido como as fronteiras amazônicas, do Mato Grosso ao Amapá (FERNANDES NETO, 2003).

**Figura 3 – Distribuição dos municípios na Faixa de Fronteira**



Fonte: GRUPO RETIS, 2004.

No período colonial, a base da ocupação da Amazônia pelos portugueses seguiu a doutrina do *uti possidetis*, da posse associada ao uso da terra, por meio do emprego do tripé formado pelos elementos militar, religioso e particular. Através das expedições e bandeiras militares, da instalação de missões jesuíticas e das entradas e assentamentos de colonos, nos primeiros trezentos anos, a metrópole portuguesa expandiu seu território para muito além dos limites previstos no Tratado de Tordesilhas.

**Figura 4 – Linha de demarcação do Tratado de Tordesilhas - 1494**



Fonte: GRUPO RETIS, 2002b.

Após a expulsão dos franceses de São Luís do Maranhão em 1615, Portugal ocupou o estuário do rio Amazonas, estabelecendo-se no que seria a cidade de Belém, capital da província do Grão-Pará. Depois de um período de conflitos envolvendo a Inglaterra, Holanda, França e Portugal, em 1701 foi firmado o Tratado de Lisboa no qual a região das Guianas ficou dividida em partes semelhantes entre os três primeiros, e Portugal assegurou a posse do Amapá até o cabo Orange e a foz do rio Oiapoque. A partir de então estava aberta aos portugueses a navegação e ocupação da Bacia Amazônica, o que ocorreu ao longo dos séculos XVIII e XIX.

Depois da independência, o Brasil expandiu e marcou seus limites de forma a assegurar sua soberania na região amazônica, “antes de abrir o rio à navegação internacional, e evitar que as repúblicas do Pacífico fossem induzidas pelos Estados Unidos a atacá-lo ao norte, aproveitando seu envolvimento com a Guerra do Paraguai (1864-1870)” (BANDEIRA, *op. cit.*, p. 5).



os vizinhos andinos e com o Escudo Guianês<sup>12</sup> torna-se de extrema importância para qualquer projeto de integração regional que venha a ser desenvolvido. Um exemplo foi a assinatura, em 1978, do Tratado de Cooperação Amazônica, no governo do general Ernesto Geisel, envolvendo o Brasil e os países limítrofes, similar ao Tratado da Bacia do Prata, buscando “possibilitar a ocupação de forma racional e evitar que potências estranhas à região se introduzissem na Amazônia, sob qualquer pretexto” (BANDEIRA, *op. cit.*, pp. 7-8).

Com relação à porção mais setentrional da América Latina, as relações do Brasil sempre se pautaram pela não interferência. Desde o tempo do Barão do Rio Branco<sup>13</sup>, que adotava diretrizes já consagradas no Império, a política externa brasileira sempre teve como princípio atuar dentro de sua órbita de influência, compreendida como a América do Sul tão somente, buscando evitar rivalidades com a principal potência e o outro pilar de sustentação do continente, os Estados Unidos, cuja influência mais direta se sentia, como ainda hoje, nos países das Américas do Norte e Central, incluindo as ilhas do Caribe e as Guianas.

Alguns exemplos que deixam claro essa distinção de atuação do Brasil baseada na geografia são apresentados por BANDEIRA, ao longo da História.

“Por esta razão, embora o imperador D. Pedro II não aprovasse, pessoalmente, a iniciativa de Napoleão III, ocupando o México, seu governo não aceitou o convite [de fazer parte da ocupação francesa no México], alegando que não tinha maior interesse na questão. Essa atitude do governo de D. Pedro II deveu-se ao fato de que o Brasil considerava o México fora de sua esfera de preocupação e nunca aspirou a ter qualquer interferência nos países daquela região, considerada como pertencente à órbita de influência dos Estados Unidos.”<sup>14</sup> (*ibidem*, pp. 5-6).

---

<sup>12</sup> O Escudo Guianês é um dos dez Eixos de Integração e Desenvolvimento da América do Sul prioritários estabelecidos pela IIRSA, composto pela porção oriental da Venezuela, toda a Guiana, Suriname e Guiana Francesa e por parte da região Norte do Brasil (Roraima, Amazonas, Pará e Amapá) (IIRSA *apud* SEVERO, 2011, pp. 33-34).

<sup>13</sup> José Maria da Silva Paranhos, Ministro de Relações Exteriores do Brasil entre 1903 e 1912.

<sup>14</sup> E prossegue: “Ao tempo da república, quando, em 1903, Panamá se separou da Colômbia, com o apoio dos Estados Unidos, Rio Branco, não obstante lamentar o acontecimento, não protestou, e somente reconheceu a nova república de acordo com a Argentina e o Chile, a fim de manter a unidade dos três países, com os quais pretendia estabelecer um acordo diplomático, conhecido como ABC (Argentina, Brasil e Chile). Em 1908, porém, ele reagiu energicamente contra a atitude dos Estados Unidos, que estava a favorecer o Peru no litígio sobre os territórios de *Purus* e *Juruá*, afirmando o «direito nosso (brasileiro) de atuar politicamente nesta parte sem ter que pedir licença ou dar explicações» ao governo americano, que, segundo suas palavras, não devia se envolver «para ajudar nossos desafetos, nas questões em que estamos empenhados». E um ano depois, 1909, ameaçou romper as relações com os Estados Unidos, se o presidente William Howard Taft executasse o *ultimatum* dado ao Chile para pagar dentro de dez dias o montante de US\$ 1 milhão, reclamado pela empresa norte-americana Alsop & Co. Entretanto, em 1910, Rio Branco não atendeu a um apelo da Nicarágua para que a ajudasse a impedir que um barco de guerra americano continuasse a apoiar uma revolução que surgia naquele país. Não tinha interesse na questão” (BANDEIRA, *idem*).

A maior exceção a essa diretriz ocorreu já no século XXI, durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando o Brasil não apenas participou, mas também liderou uma grande missão de paz da Organização das Nações Unidas – ONU – no Haiti após a derrubada do Presidente Jean-Bertrand Aristide em 2004.

Dentro dessa lógica historicamente conservadora e sem abandonar a tradição e a doutrina de relações exteriores brasileiras, vem sendo traçada a maioria das estratégias recentes de integração, que serão tratadas na sequência. O Brasil em geral tem buscado atuar através da cooperação, sobretudo econômica e comercial, envolvendo toda a América Latina, cooperação esta que vem se ampliando desde a ascensão de vários governos de esquerda em grande parte do continente, na mesma medida em que vêm se estreitando as relações com o Terceiro Mundo de modo em geral, sobretudo nos últimos dez anos.

No entanto é inegável que há um iminente interesse brasileiro na aproximação com os vizinhos do subcontinente sul-americano. Tal movimento na verdade está em curso desde a assinatura de importantes tratados bilaterais entre Brasil e Argentina, assinados na década de 1980 durante os regimes militares e principalmente na retomada dos sistemas políticos democráticos em ambos os países.

Deve-se destacar em especial o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, firmado em 17 de maio de 1980 entre os Presidentes João Baptista de Oliveira Figueiredo e Jorge Rafael Videla Redondo<sup>15</sup>. Também tem grande relevância a assinatura da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, ou Declaração de Iguazu, em 30 de novembro de 1985, entre os governos dos Presidentes Raúl Ricardo Alfonsín e José Ribamar Sarney (JAEGER JUNIOR, 1999, p. 27).

Esses documentos, que tinham por objetivo estabelecer políticas conjuntas no setor de energia nuclear, puseram fim a um princípio de corrida armamentista que ameaçava se instalar no Cone Sul em fins de 1970, amenizando anos de “rivalidades fronteiriças doentamente ampliadas”<sup>16</sup> envolvendo a Bacia do Prata, o acesso ao mar e a sua utilização na geração de energia, e representam marcos da aproximação entre Argentina e Brasil dando origem ao Mercado Comum do Sul, principal acordo de integração ao qual os países aderiram poucos anos mais tarde. O MERCOSUL será abordado no capítulo quatro deste estudo.

No ano 2000, entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro, foi realizada a I Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estado, realizada em Brasília, com objetivo de estabelecer

---

<sup>15</sup> Ambos governantes militares empossados por vias alheias à participação popular, como consequência de golpes de Estado contra a ordem constitucional democrática vigente, no Brasil em 1964 e na Argentina em 1976.

<sup>16</sup> Carlos Alberto Gomes CHIARELLI e Mateo Rota CHIARELLI *apud* JAEGER JUNIOR, *ibidem*, p. 28.



políticas comuns de integração envolvendo todos os doze países da América do Sul. Ressalte-se que esta foi, em mais de quinhentos anos desde a chegada dos europeus na América, a primeira vez que todos os dirigentes máximos dos países da América do Sul se reuniram num mesmo e exclusivo espaço, para tratar de temas relacionados à região, o que demonstra a fragilidade histórica das relações internas entre eles.

Contando com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e da Corporación Andina de Fomento – CAF –, na Cúpula de Brasília foi criada a IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana –, com objetivo de discutir as interconexões energéticas e de transportes, visando fortalecer as relações comerciais e elevar as exportações dos países sul-americanos. Através da construção de eixos de integração transversais cruzando o território do Atlântico ao Pacífico e principalmente do interior para a costa, o principal objetivo era a expansão comercial dentro da lógica vigente do neoliberalismo econômico, facilitando o acesso de saída de matérias-primas e *commodities* para os mercados asiáticos, norte-americanos e europeus (PADULA, 2012).

Cabe ressaltar que, apesar do interesse em participar da Cúpula, o México só teve seu ingresso autorizado pela organização na condição de observador<sup>17</sup>, através de seu Ministro de Relações Exteriores, o que deixou um recado claro que “o plano de interconexões não poderia chegar à América do Norte”. Ademais, por meio de um artigo, o então Presidente brasileiro e organizador da Cúpula, Fernando Henrique Cardoso, tratou o evento como de “reafirmação da identidade própria da América do Sul como região”, complementado que se tratava do estabelecimento das bases de um mercado ampliado entre os vizinhos sul-americanos, no qual vigorasse o livre comércio pela redução de obstáculos físicos, de infraestruturas e eliminação de barreiras (BANDEIRA, *op. cit.*, pp. 8-9).

“Não se tratava, portanto, de América Latina, mas da América do Sul, uma região geograficamente definida, reconhecida pelos presidentes, no Comunicado Conjunto, como uma região com características específicas que a distinguiam no cenário internacional e que as suas peculiaridades e a contiguidade geográficas criavam uma agenda comum de desafios e oportunidades. Sua coesão constituía, também, elemento essencial a uma inserção mais favorável na economia mundial, de forma que pudesse converter a globalização em meio eficaz para ampliar as oportunidades de crescimento e desenvolvimento da região e melhorar de forma sustentada e equitativa os seus padrões de bem-estar social, enfrentando os efeitos desiguais gerados para diferentes grupos de países, *vis-à-vis* sobretudo da América do Norte” (*idem*).

O projeto de integração regional deveria se apoiar num acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações, criando um “espaço econômico

---

<sup>17</sup> O Panamá também ocupa um posto de observador da UNASUL.

ampliado”, que aproximasse também a Guiana e o Suriname, historicamente muito mais voltados ao Caribe (CARDOSO *apud* BANDEIRA, *ibidem*, p. 9).

A construção de uma identidade sul-americana própria era motivo de preocupação para a política externa norte-americana. Com a rejeição crescente ao projeto da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA – em prol do fortalecimento do bloco sub-regional do Cone Sul no final dos anos 1990 e início dos anos 2000<sup>18</sup>, ficava cada vez mais evidente que os países do sul, historicamente coadjuvantes, começavam a se reposicionar frente à potência hegemônica, enxergando de forma diferente seu papel no contexto do sistema internacional.

Receava o ex-Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger que o MERCOSUL ingressasse pelo caminho anteriormente trilhado pela União Europeia, de certa forma não alinhado aos interesses estadunidenses, o que prejudicaria, como de fato prejudicou, que seus objetivos alcançados com o NAFTA<sup>19</sup> se expandissem de forma mais abrangente por todo o continente (BANDEIRA, *ibidem*, p. 10).

Embora a ALCA não tenha prosperado na América do Sul, após as negociações emperrarem em 2003 os Estados Unidos garantiram sua presença na região usando outra tática, “diminuindo os esforços de alcançar consensos multilaterais e investindo nos acordos de livre comércio bilaterais” (ANTIQUERA, 2006), firmando subsequentes tratados com Chile, Peru e Colômbia, que tiveram como consequência direta o enfraquecimento institucional da Comunidade Andina de Nações com a saída da Venezuela, que migrou para o MERCOSUL.

Cabe apontar ainda que essa estratégia norte-americana de atuação comercial em níveis local e regional, como no caso do NAFTA, nos tratados bilaterais e no projeto continental da ALCA, se somam à criação da OMC – Organização Mundial do Comércio – em 1994, em nível global, em um avanço iniciado após o colapso soviético em 1991, com objetivo claro de promover a ampla liberalização do comércio mundial e reforçar a posição internacional dos EUA, sobretudo em sua zona direta de influência, no território compreendido do Alaska ao Cabo Horn. Por hora, a presença do Partido Democrata no governo norte-americano, de diretriz notadamente mais protecionista que os republicanos, com o Presidente Barack Obama à frente, freou essa expansão dos acordos bilaterais (CAETANO, *op. cit., idem*).

---

<sup>18</sup> A ponto do projeto da ALCA ter sido definitivamente abandonado dada a postura assumida pelos membros do MERCOSUL em conjunto com a Venezuela na Cúpula de Mar del Plata em 2005 (CAETANO, 2009, p.161).

<sup>19</sup> Tratado de livre comércio da América do Norte, envolvendo os EUA, Canadá e México.

A proposta de consolidação de uma identidade sul-americana foi reafirmada em 2002, com a realização da II Cúpula de Chefes de Estado, na qual foi firmado o Consenso de Guayaquil sobre integração, segurança e infraestrutura voltados para o desenvolvimento regional através da criação de uma zona de paz e cooperação, e em 2004, com a realização da III Reunião de Cúpula envolvendo todos os Presidentes do subcontinente. Nesta ocasião, já com alguns dos participantes recém-eleitos apresentando viés ideológico progressista, popular-nacionalista e/ou de esquerda, houve o lançamento das bases da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA –, através da assinatura da Declaração de Cusco. A ideia de integração comercial e econômica começava a se ampliar para os campos social, político, cultural e tecnológico. Na ocasião o chanceler Celso Amorim “ressaltou que a Comunidade Sul-Americana de Nações (...) iria reforçar a capacidade de negociação dos países da região, aumentando seu poder de barganha *vis-à-vis* dos grandes blocos econômicos”, e acrescentou que havia possibilidade de que fosse gerado um processo de integração regional “semelhante ao da União Europeia” sendo este o “objetivo estratégico do Brasil” (BANDEIRA, *op. cit.*, p. 16).

Em abril de 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana, em Isla Margarita na Venezuela, por consenso a CASA passou a chamar-se UNASUL – União das Nações Sul-Americanas –, buscando expressar o real alcance que esta iniciativa integracionista sem precedentes almejava. A entidade consolidou-se em 23 de maio de 2008, através da aprovação de todos os doze Presidentes dos países da América do Sul na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em Brasília, e ganhou personalidade jurídica em 11 de março de 2011 com a entrada em vigor do Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (RIBEIRO, 2012).

#### **1.4. CONTEXTO HISTÓRICO E ECONÔMICO**

Antes de se abordar a estratégia brasileira associada à integração regional com a América do Sul é importante tecer uma breve contextualização do cenário macroeconômico, em perspectiva histórica.

Após um período marcado por significativo crescimento sustentado após a Segunda Guerra Mundial, conhecido como *Golden Age*, os anos 1970 assistiram ao fim do padrão-ouro-dólar, com a declaração unilateral de inconvertibilidade da sua moeda pelos EUA em 1971, agravado pelo primeiro grande choque de preços do petróleo em 1973 e a introdução do regime de taxas de câmbio flutuantes, seguidos da queda dos preços das principais

*commodities* e a disparada dos juros deflagrada pelo *Federal Reserve*, o Banco Central norte-americano, em 1979 (BELLUZZO, 2005, p. 227)<sup>20</sup>.

Nos anos 80 a América Latina, fortemente dependente de suas exportações de produtos primários e matérias-primas ao mercado mundial, vivenciou a devastadora crise da dívida externa e a explosão inflacionária decorrentes, sobretudo, da escassez de acesso às fontes internacionais de crédito e aos juros nominais acima dos dois dígitos, que arrasaram os países subdesenvolvidos da periferia, em especial neste continente, na chamada década perdida.

**Tabela 11 – Índices de inflação no Brasil, 1939 a 2010**

(Médias de variação anual, em %)			
PERÍODO	ÍNDICES DE PREÇOS		
	DEFLATOR IMPLÍCITO DO PIB	IPCA	IGP-DI
1939-1948	12,0		11,0
1949-1958	14,6		16,4
1959-1964	52,4		56,9
1965-1972	28,2		24,7
1973-1980	46,2		49,1
1981-1987	162,7	180,7	192,3
1988-1994	1.470,2	1.365,6	1.391,0
1995-1996	47,5	16,0	12,1
1997-2008	8,0	6,5	9,8
2009-2010	6,5	5,1	4,9

Fonte: VERSIANI, 2011.

Esse cenário econômico, associado ao fim da Guerra Fria com o colapso do regime soviético e a consequente preponderância do pensamento econômico liberal, agora sem o comunismo a servir de contrapeso, foi responsável pela disseminação das políticas neoliberais por todo o mundo, consolidadas nos princípios do Consenso de Washington no final dos anos 1980, que acarretaram a adoção pelos países subdesenvolvidos de políticas de abertura comercial e econômica, de redução de tarifas alfandegárias, de desregulação de mercados e do sistema financeiro, de privatizações e concessões em massa, de sufocamento e diminuição do

<sup>20</sup> Para aprofundamento ver também TAVARES, 1985, pp. 5-15.

tamanho e do papel do Estado com consequente precarização dos serviços públicos e deterioração das relações trabalhistas (CAMARA NETO e VERNENGO, 2002, pp. 8-16).

Essas políticas desestatizantes, “o abandono dos instrumentos econômicos tradicionais de uso do Estado”, associados à “confiança excessiva” no “livre jogo das forças de mercado”, ao enterrarem o Estado do bem-estar social e o projeto nacional-desenvolvimentista, gerando a contração ou desarticulação dos programas e investimentos sociais, agravaram a concentração de riqueza (GUIMARÃES, *op. cit.*, p. 176) e o atraso econômico relativo<sup>21</sup>. A América Latina como um todo vivenciou uma estagnação e em alguns casos retração do crescimento e do mercado interno, aumento do desemprego, inchaço de megalópoles não planejadas, com periferias paupérrimas, favelização e explosão da violência no vácuo deixado pelo poder público.

As renegociações de suas tarifas aduaneiras, impostas pelas políticas neoliberais, geraram um processo de desindustrialização, de desnacionalização dos setores produtivos e financeiros e dependência do capital transnacional. A agricultura passou por uma evolução tecnológica, se tornando o *agrobusiness*, com consequente mecanização e crescimento da produção gerando o deslocamento de contingentes de habitantes do campo para as cidades. As indústrias nacionais foram adquiridas por grandes grupos estrangeiros, ou simplesmente não puderam mais competir com a abertura de mercado, a falta de proteção estatal e os humores do câmbio flexível e dos juros. Com a entrada do capital estrangeiro as remessas de lucros para o exterior alcançaram níveis nunca antes registrados, o desemprego atingiu marcas recordes e os programas sociais, onde existiam, foram desmantelados.

A América do Sul se integrava à nova economia mundial globalizada, porém da mesma forma dependente e periférica de antes, de maneira completamente distinta da inserção vivida pelos países desenvolvidos e por alguns emergentes baseada em consistentes políticas industriais e de desenvolvimento científico e tecnológico, pelo protecionismo comercial e apoiada na presença forte de Estados desenvolvimentistas, entendidos como aqueles capazes de promover a expansão da demanda do mercado interno e das exportações e que colocam o crescimento acima de qualquer outra meta de governo, sendo eles os indutores de suas empresas nacionais (VERNENGO, 2010 e CHANG, 2004).

---

<sup>21</sup> Por atraso econômico relativo entende-se a diferença de renda e PIB *per capita*, tendo como referência para comparação os índices dos Estados Unidos na mesma época, sendo este país um exemplo de ex-colônia americana de metrópole europeia que sofreu um processo de desenvolvimento distinto das demais. Ver CASTRO, GRANATO e SILVA, 2010, pp. 116-123.

Nas palavras de GUIMARÃES:

“Essa maior integração, porém de natureza passiva, dos países sul-americanos na economia mundial é radicalmente distinta da integração na economia global que ocorre com os países altamente desenvolvidos ou com certos países emergentes, como a Coreia. Nesses últimos casos, essa maior integração se verifica através da internacionalização das atividades de suas grandes empresas de atuação multinacional mas de capital nacional, bem como de suas exportações de alto conteúdo tecnológico enquanto que, no caso dos países sul-americanos, se verifica através da maior participação de megaempresas multinacionais em suas economias, já que não possuem esses últimos países (com raras exceções) grandes empresas capazes de se internacionalizarem, e da expansão de suas exportações de *commodities*” (op. cit., pp. 175-176).

Esse processo agravou a concentração de renda e propriedade, sendo responsável pelo incipiente crescimento dos mercados internos na América do Sul.

Após os anos 1980, quando a crise da dívida externa e a inflação fora de controle foram protagonistas e principais responsáveis pela estagnação econômica em toda América Latina, “nos anos 90 o termo interesse nacional foi banido do léxico político, em função da hegemonia ideológica e da prática neoliberais em que o conceito de nacional é sinônimo de estatal e, portanto, anátema à predominância dos mercados e dos interesses privados” (LIMA, 2009).

Segundo Maria Regina Soares de Lima:

“Com a crise do modelo desenvolvimentista, a abertura comercial e a erosão fiscal do Estado, os interesses brasileiros passaram a ser definidos a partir de uma ótica de fora para dentro em que o principal componente era a credibilidade internacional do país frente às agências de *rating* e aos investidores internacionais.

Por que, no presente, o termo «interesse nacional» voltou ao debate político no Brasil? Por um lado, porque a crise dos 90 e a mudança do paradigma de inserção internacional eliminaram o principal referencial a partir do qual se organizava a política externa até então. Por outro, porque o molde neoliberal, que servira de legitimação àquelas reformas, também entrou em colapso seja pelas consequências domésticas nefastas resultantes de sua implementação, seja em função de sua superação e da articulação de um capitalismo coordenado pelo Estado em praticamente todos os países do Sul, em particular os países intermédios” (LIMA, 2009).

## **1.5. REGIONALISMO ABERTO x INTEGRAÇÃO FÍSICA E PRODUTIVA**

Na década de 1990, a visão de regionalismo que prevaleceu nas Américas privilegiou a liberalização das relações comerciais, tendo nos acordos de livre comércio seus principais instrumentos. Se por um lado o chamado *regionalismo aberto*<sup>22</sup> expressava a ideia dominante de abertura de mercados e globalização financeira e produtiva, alguns autores afirmam que

---

<sup>22</sup> “*Regionalismo abierto es una expresión contradictoria, ya que el primer termino señala una preferencia por la región, y el segundo niega o califica esta misma orientación*” (LIMA e COUTINHO, op. cit. , p. 108).

esse movimento “surgiu como uma reação” a essa mesma globalização, como uma forma de economias menores se inserirem em condições mais competitivas no sistema internacional, bem como uma “resposta à necessidade de demonstrar a credibilidade dos programas de estabilização econômica e das reformas de mercado então adotadas pelos países periféricos” (LIMA e COUTINHO, 2006, pp. 108-110).

O regionalismo de certa forma pode ser entendido como uma alternativa ao processo econômico também denominado *mundialização*, representado pelas novas formas de acumulação capitalista baseadas no multilateralismo comercial e na transnacionalização produtiva e financeira. Na medida em que a formação de novos blocos de países tende a fragmentar o sistema econômico internacional, há o surgimento de rivalidades não integradas com outros blocos econômicos, e a criação de relações privilegiadas intrarregionais que se afastam do conceito original de abertura total contido na ideologia da *globalização*<sup>23</sup> (GRANATO e ODDONE, 2008, pp. 19-20). Nesta lógica podem se enquadrar os blocos econômicos compostos por países desenvolvidos periféricos, subdesenvolvidos ou aqueles em desenvolvimento, como o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações.

Entretanto parece historicamente consistente enxergar o fenômeno de crescimento dos blocos regionais no final do século XX e início do século XXI como um “corolário da globalização”, onde após o fim da bipolaridade dominante no período de Guerra Fria, a agenda mundial passou do foco militar-estratégico para o econômico-comercial. O multilateralismo baseado na interdependência global tornou-se a principal face do sistema-mundo contemporâneo, apresentando três núcleos dinâmicos centrais representados pelos Estados Unidos (a potência hegemônica), pelo Sudeste Asiático (inicialmente o Japão e atualmente também a China, segunda economia do mundo) e pela Europa Ocidental (com Alemanha e França liderando a integração econômica e política e a Inglaterra inserindo-se relutantemente nesse processo). Orbitando esses polos vêm se irradiando alguns dos principais blocos econômicos regionais (NAFTA e APEC) com objetivo preponderante de constituírem tratados de livre comércio e ampliações dos mercados internos associados a esses núcleos. “A formação de blocos regionais”, nesse sentido, “parece ser um instrumento (...) da economia política no trajeto de inserção” rumo a uma “economia globalizada” (GRANATO e ODDONE, *op. cit.*, pp. 17-18 e 21). A União Europeia constitui um caso a

---

<sup>23</sup> Para os autores, a ideologia da globalização pode ser resumida como “*una asociación entre desiguales mediante la que se configura la hegemonía de los más poderosos*” (GRANATO e ODDONE, *op. cit.*, *idem*).

parte, tendo em vista o caráter social e comunitário aprofundado em seu processo de integração, o que a coloca em um patamar distinto dos demais.

**Figura 6 – Alguns dos principais blocos regionais**



Fonte: Adaptado de CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012b.

Os acordos de livre comércio, bi ou multilaterais, ao trabalharem com o conceito de espaços de fluxo ou zonas virtuais de trocas, derrubaram a ideia de que as distâncias geográficas eram obstáculos para a intensificação de relações comerciais. De outro modo, estabeleceram áreas de cooperação com parceiros apresentando significativas assimetrias, como no caso do NAFTA. Este tratado representou, diferentemente da experiência de construção de um mercado comum vivida pela União Europeia, uma estratégia coordenada pelo governo dos Estados Unidos para, através de um modelo internacional de regionalização, estabelecer uma grande área de livre comércio com proximidades geográficas, inicialmente na América do Norte e com planos de no futuro atingir a maior parte das Américas Central e do Sul, ampliando mercados, reduzindo barreiras protecionistas, estendendo sua área de influência e consolidando sua hegemonia para o sul do continente (LIMA e COUTINHO, *op. cit.*, pp. 109, 115-116).

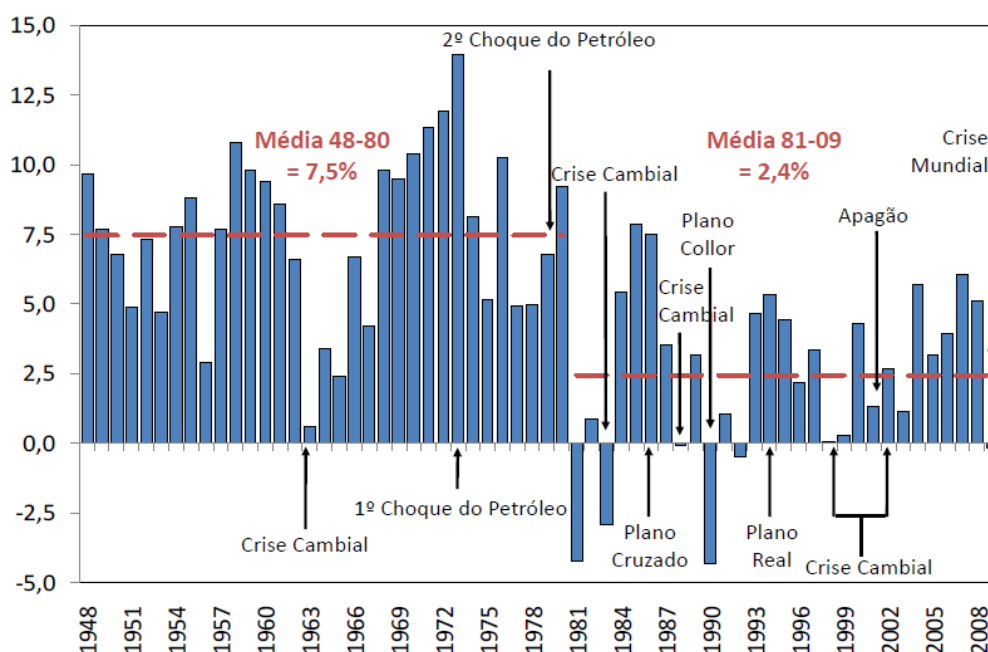
Os resultados de “mais de uma década de experimento neoliberal na América do Sul” foram o aumento considerável do grau de abertura comercial dos países da região, proporcional à quantidade de acordos de livre comércio firmados, com crescimento do volume de exportações e do saldo comercial, somados a estabilidade macroeconômica em



relevante número de países, onde o controle inflacionário e o aumento da concorrência aparecem como significativos avanços (LIMA e COUTINHO, *ibidem*, p. 110).

Não obstante, o crescimento econômico não se configurou de forma sustentável nos países que adotaram as políticas neoliberais de livre comércio, com taxas bem inferiores a de outros países emergentes no mesmo período, tendo acarretado inclusive redução do PIB e estagnação em alguns casos. Ademais, o endividamento público atingiu níveis estratosféricos<sup>24</sup>, apesar da considerável onda de concessões e vendas de patrimônios e ativos estatais. As economias sul-americanas passaram a apresentar uma grande vulnerabilidade às oscilações do mercado financeiro internacional e aos choques externos, com redução das reservas nacionais e dos instrumentos de intervenção econômica. Em geral, houve estagnação dos avanços na área social, e desarticulação do planejamento estratégico de médio e longo prazo em setores como infraestrutura e energia. Em suma, a América do Sul viveu mais de uma década de estabilidade a baixo crescimento, assistindo a boa parte do mundo avançar a taxas bem mais significativas. No Brasil não foi diferente, conforme demonstra a tabela 12.

**Tabela 12 – Taxas de crescimento do PIB (%) brasileiro, 1948 a 2008**

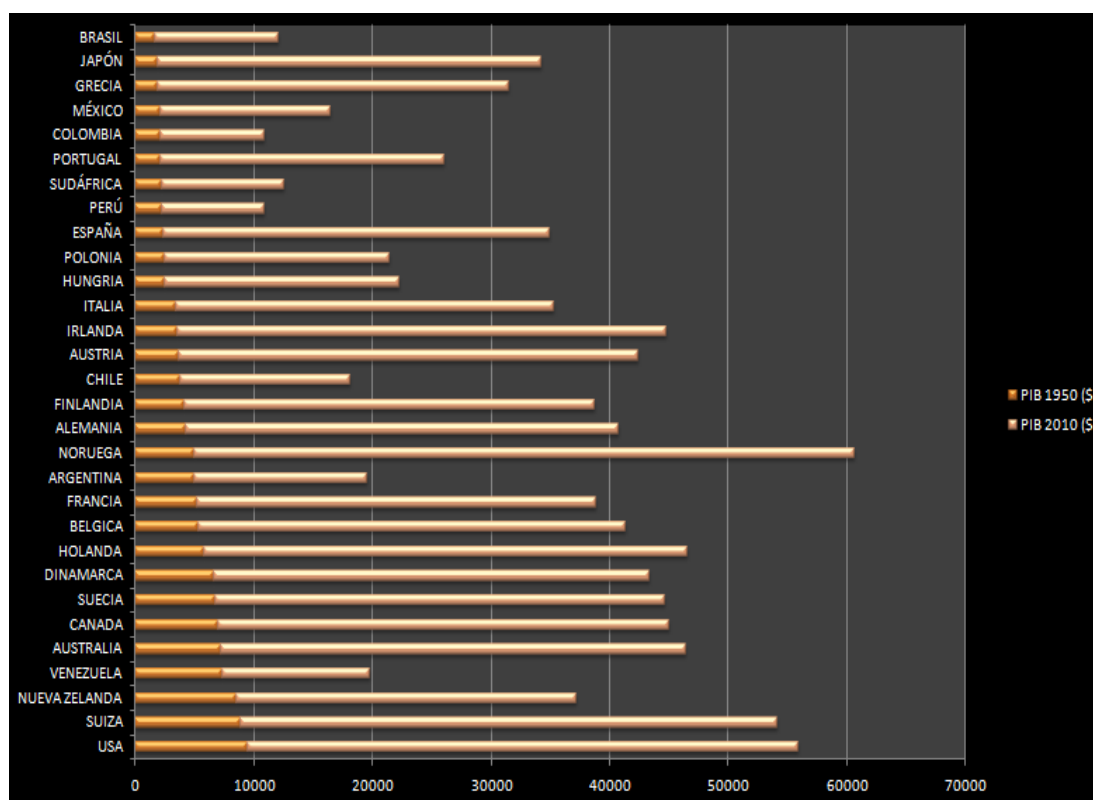


Fonte: IBGE *apud* NETTO, 2008.

<sup>24</sup> “De entre algunos de los principales legados neoliberales –a los cuáles se debe la reorientación verificada en el regionalismo durante los años 90– se destacan: 1) un endeudamiento público monumental (principalmente interno, pero también con varias recurrencias al FMI y a acreedores privados) que imposibilitó las economías nacionales (en 10 años la deuda brasileña evolucionó del 30% para el 60% del PIB, y en Uruguay ella llegó a contaminar el 99% de la riqueza producida en el país)” (LIMA e COUTINHO, *ibidem*, p. 117).

A globalização, ao contrário da suposta e amplamente difundida homogeneização e uniformização das economias pelo mundo, tem agravado a concentração de riquezas nos países ricos em detrimento da massa de países pobres (tabela 13) e elevado a concentração de renda dentro dos Estados e sociedades nacionais, alargando a distância entre as classes sociais mais altas e as mais baixas e aumentando a desigualdade entre as regiões mais desenvolvidas e as marginalizadas (GRANATO e ODDONE, *op. cit.*, p. 21).

**Tabela 13 – Comparação do PIB *per capita* entre países – 1950 e 2010**



Fonte: BANCO MUNDIAL *apud* FONSECA, 2011.

Herdando a estabilidade monetária e o controle da inflação, prejudicado por crises financeiras devastadoras<sup>25</sup>, como no Brasil em 1999 e na Argentina em 2001<sup>26</sup>, ou ainda por perturbações políticas, como no Equador, Peru, Paraguai, Colômbia, Venezuela e Bolívia<sup>27</sup>, o

<sup>25</sup> Para aprofundamento sobre a crise no México em 1994, ver KESSLER, 2001.

<sup>26</sup> Ver FERRARI e CUNHA, 2005.

<sup>27</sup> Disputa pela fronteira litigiosa em torno do Rio Cenepa, entre Peru e Equador em janeiro de 1995, sucessivas tensões e tentativas de golpe no Paraguai entre abril de 1996 e maio de 2000, fracassado processo de paz entre o governo colombiano, as FARC e o ELN, tentativa de golpe contra o Presidente Hugo Chávez na Venezuela em abril de 2002 e convulsão social que culminou com a renúncia do Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (BANDEIRA, 2008, pp. 10-16).

projeto neoliberal perdeu parte do vigor do passado no tumultuado início do século XXI na América do Sul.

Junto com o novo século um modelo de regionalismo diferente ganhou força, apoiado no conceito de valorização física e política da região, levando em consideração aspectos da geografia local. “A região como integração física e produtiva supõe um conceito de espaço de lugares nacionais. A vinculação entre Estados em uma mesma região supõe territorialidade e continuidade” (LIMA e COUTINHO, *ibidem*, p. 111).

A partir dos atentados às Torres Gêmeas em 2001, houve uma preocupação da comunidade internacional em criar ou melhorar as condições institucionais e políticas nas regiões periféricas, supostamente de onde partiram os ataques ao coração do sistema mundial.

Sobre essa transformação, LIMA e COUTINHO ponderam:

*“Así, sin que se materializara em una declaración formal, los atentados a las torres gemelas en Nueva York rescribieron el estatus de la periferia en un mundo crecientemente globalizado. De mercados emergentes y áreas potenciales de libre comercio, las regiones periféricas readquirieron su condición de actor político que el fin de la Guerra Fría y el auge del proceso de globalización habían momentáneamente ocultado” (idem).*

A *integração física e produtiva regional* pode ser interpretada como uma antítese das relações virtuais do regionalismo aberto neoliberal, sendo altamente dependente de planejamento e ações coordenadas por diversos Estados envolvidos, com maior capacidade de realizarem investimentos de grande porte em setores estratégicos, empregando os agentes de mercado. Aproxima-se mais do processo de construção dos Estados nacionais, em um plano agora regional, transnacional, porém respeitando o princípio da soberania de cada membro. Deve ultrapassar uma ideia de acordo entre governos, variável com as conjunturas eleitorais, para se consolidar como um projeto de longo prazo entre os Estados da região (LIMA e COUTINHO, *ibidem*, p. 112-114).

Importante notar a inversão de papéis que envolve os dois modelos de regionalismo apresentados. Se no regionalismo aberto, representado sobretudo pelos acordos de livre comércio, os agentes privados de mercado são os protagonistas e o Estado é um facilitador das relações comerciais internacionais envolvendo diferentes setores da economia, por meio do apoio às reformas estruturais e à liberalização (GRANATO E ODDONE, *op. cit., loc. cit.*), na integração física e produtiva o Estado é preponderante em seu papel de indutor do desenvolvimento, fazendo uso dos agentes de mercado para pôr em prática as políticas de governo que devem seguir o planejamento estratégico de médio e longo prazo estabelecidos para a região.

Neste cenário devem assumir um novo papel os organismos estatais de regulação e fiscalização, notadamente as agências reguladoras. Se sua origem no Brasil pode ser atribuída à replicação do modelo privatizante inglês e norte-americano na década de 1990, atualmente estes entes se revestem de importância estratégica ao serem responsáveis pelo controle dos marcos regulatórios setoriais.

Estes marcos, que regulam o mercado sobretudo nos setores naturalmente monopolistas ou oligopolistas, precisam cada vez mais ser constituídos por leis e regulamentos consistentes redigidos pelas esferas do poder em contínuo debate com a sociedade. Devem estabelecer as condições nas quais os agentes de mercado atuarão, de modo a fazerem convergir os interesses privados com os objetivos e políticas públicas definidas pelo poder executivo para cada setor, levando em conta a defesa dos interesses dos cidadãos e o planejamento de médio e longo prazos, competências exclusivas do Estado. Ressalte-se a importância do desenvolvimento de políticas interministeriais coordenadas e em conjunto com os parceiros regionais internacionais.

A integração física e produtiva tem implicações sensíveis no plano local e regional. Para LIMA e COUTINHO (*ibidem*, pp. 112-113), no plano local os principais efeitos são:

- a) a possibilidade de promoção de um desenvolvimento sustentável, trazendo progresso e inclusão a regiões historicamente à margem das zonas economicamente mais desenvolvidas dos países, notadamente em seu interior e próximo às fronteiras;
- b) a criação de um poder público efetivo, e toda gama de serviços a ele atrelados, em áreas remotas e periféricas, antes expostas à violência, ao abandono do Estado, à ação de poderes privados paralelos, milícias, ao crime organizado, ao descaminho e ao contrabando.

No âmbito regional os principais resultados esperados são:

- a) a superação da “síndrome colonial” sul-americana de cinco séculos, onde desde o começo as colônias sempre estiveram voltadas para a metrópole, para o litoral, de costas para o próprio espaço territorial e toda potencialidade nele contida, e mais ainda para os vizinhos do continente com quem nunca foram desenvolvidas relações comerciais horizontais estreitas, o que motivou rivalidades, desconfianças e afastamento ao longo da História;

- b) o estabelecimento de mecanismos de amortecimento das crises internacionais, através de interconexões entre os países da região que propiciem o comércio interior de forma abrangente e contínua, e um sistema de produção que estabeleça uma cadeia complementar, respeitando as características econômicas de cada país membro;
- c) a inserção no sistema internacional de forma ativa, soberana e com maior peso político e econômico, maior representatividade em organismos supranacionais, aumentando o poder de barganha, sobretudo dos países menores.

## 2. INTEGRAÇÃO REGIONAL

A integração internacional envolvendo duas ou mais nações é um fenômeno registrado em diversas épocas da História. Todavia, os processos de formação de blocos políticos e econômicos aproximando países independentes ganharam força no século XX, sobretudo no pós-guerra. Seja em sua forma mais elementar, como tratados bilaterais de livre comércio, ou em processos complexos que abrangem a coordenação de políticas estatais e setoriais integradas, a complementaridade produtiva e a planificação das economias, fato é que o mundo vem experimentando uma série de processos interativos entre vários países, com alcances diversos, diferentes escopos e distintos resultados.

Nas últimas décadas houve um crescimento exponencial dos fluxos, volumes e valores do comércio internacional, decorrente sobretudo do crescimento da demanda efetiva nos principais centros econômicos mundiais, somado ao surgimento de novos polos de desenvolvimento na Ásia, África Mediterrânea e Subsaariana, Leste Europeu, América Latina e Oriente Médio. Em parte essa explosão do comércio mundial também está associada ao incremento das interligações internacionais de transporte de mercadorias, ao aumento do fornecimento de energia, à redução de barreiras comerciais, à expansão das redes de comunicação e dos sistemas de informação, em paralelo à concentração de capital, poder e renda e à financeirização da economia.

“O cenário econômico mundial se caracteriza pela simultânea globalização e gradual formação de grandes blocos de Estados na Europa, na América do Norte e na Ásia; pelo acelerado progresso científico e tecnológico, em especial nas áreas da informática e da biotecnologia, com sua vinculação às despesas e atividades militares; pela concentração do capital e oligopolização de mercados, medida pelo número de fusões e aquisições que passaram de 9 mil, no valor de US\$ 850 bilhões, em 1995, para 33 mil, no valor de quase 4 trilhões de dólares, em 2006, e pela financeirização da economia, pois os ativos (ações, títulos e depósitos) financeiros passaram de 109% da produção mundial, em 1980, para 316% em 2005; pela transformação dos mercados de trabalho e pela pressão permanente para reverter os direitos dos trabalhadores; pela acelerada degradação ambiental; pela insegurança energética e pelas migrações. O cenário político mundial se caracteriza pela concentração de poder político, militar, econômico, tecnológico e ideológico nos países altamente desenvolvidos; pelo arbítrio e pela violência das grandes potências; pela ameaça real, e sua utilização oportunista, do terrorismo; pelo desrespeito aos princípios de não intervenção e de autodeterminação de parte das grandes potências políticas, econômicas e militares; pelo individualismo dos Estados ricos e a insuficiente e cadente cooperação internacional; pela emergência da China, como potência econômica e política, regional e mundial” (GUIMARÃES, *op. cit.*, p. 170).

Na atualidade do sistema capitalista mundial, tornou-se uma questão de sobrevivência às economias nacionais inserirem-se em blocos regionais maiores ou formarem zonas de livre comércio com outros países, ampliando seus mercados internos. Os Estados e suas

corporações, visando obter os ganhos e lucros associados ao atual cenário de liberalismo comercial e derrubada de restrições alfandegárias e protecionistas, vêm aumentando sua atuação para além de suas fronteiras, por vezes de forma estratégica e coordenada, e em outras desorganizadamente empurrados pela conjuntura internacional, muito embora as barreiras nacionais ainda existam e ressurgam significativamente a cada crise, como se vê hoje na União Europeia.

Os principais blocos regionais econômicos e políticos mundiais são apresentados na tabela seguinte. Embora sirva para se ter um panorama da situação atual da integração ao redor do mundo, a relação não é exaustiva uma vez que é infindável a quantidade de acordos de livre comércio e cooperação internacional entre países.

**Tabela 14 – Blocos regionais no mundo.**

BLOCO	CRIAÇÃO	PAÍSES
ACS-AEC – Associação dos Estados do Caribe	1994	Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago e Venezuela. Associados: Aruba e Antilhas Holandesas (Países Baixos), Guiana Francesa, Guadalupe e Martinica (FRA).
ALADI - Associação Latino-Americana de Integração	1980	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba (1999), Equador, México, Panamá (2012), Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A Nicarágua encontra-se em processo de adesão.
ALBA-TCP – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos	2004	Antígua e Barbuda (2009), Bolívia (2006), Cuba, Dominica (2008), Equador (2009), Nicarágua (2007), São Vicente e Granadinas (2009) e Venezuela.
APEC – Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico	1989	Austrália, Brunei, Canadá, Chile (1994), China (1991), Coreia do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong (China, 1991), Indonésia, Japão, Malásia, México (1993), Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné (1993), Peru (1998), Rússia (1998), Singapura, Tailândia, Taiwan (1991) e Vietnã (1998).
ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático	1967	Brunei (1984), Camboja (1999), Filipinas, Indonésia, Laos (1997), Malásia, Mianmar (1997), Singapura, Tailândia e Vietnã (1995). Observadores: Timor-Leste e Papua-Nova Guiné.
ANZCERTA – Acordo Comercial Sobre Relações	1983	Austrália e Nova Zelândia.

Econômicas entre Austrália e Nova Zelândia		
CAN – Comunidade Andina de Nações	1969	Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Associados: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Observador: Espanha.
CARICOM – Mercado Comum e Comunidade do Caribe	1973	Antígua e Barbuda, Bahamas (1983), Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti (1997), Jamaica, Montserrat (1974), Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis (1974), São Vicente e Granadinas, Suriname (1995), Trinidad e Tobago. Territórios associados: Anguilla (GBR, 1999), Bermuda (GBR, 2003), Ilhas Cayman (GBR, 2002), Ilhas Turks e Caicos (1991) e Ilhas Virgens Britânicas (GBR, 1991).
CEI – Comunidade dos Estados Independentes	1991	Azerbaijão, Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.
CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos	2010	Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (2010).
EFTA – Associação Européia de Livre Comércio	1960	Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.
GCC – Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo	1981	Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Omã e Qatar.
IOR-ARC – Associação para Cooperação Regional dos Países Costeiros do Oceano Índico	1995	África do Sul, Austrália, Bangladesh, Cingapura, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Índia, Indonésia, Irã, Quênia, Madagascar, Malásia, Maurício, Moçambique, Omã, Seicheles, Sri Lanka, Tailândia e Tanzânia.
Liga dos Estados Árabes	1945	Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iêmen do Sul, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Palestina, Qatar, Omã, Síria, Somália, Sudão e Tunísia.
MCCA – Mercado Comum Centro-Americano	1960	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua.
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul	1991	Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai (1991) e Venezuela (2012). Associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.
NAFTA (TLCAN) – Tratado de Livre Comércio da América do Norte	1993	Canadá, Estados Unidos e México.



OEA – Organização dos Estados Americanos	1889 - 1948	Antígua e Barbuda (1981), Argentina (1948), Bahamas (1982), Barbados (1967), Belize (1991), Bolívia (1948), Brasil (1948), Canadá (1990), Chile (1948), Colômbia (1948), Costa Rica (1948), Cuba (1948, suspensa de 1962 a 2009), Dominica (1979), El Salvador (1948), Equador (1948), Estados Unidos (1948), Granada (1975), Guatemala (1948), Guiana (1991), Haiti (1948), Honduras (1948), Jamaica (1969), México (1948), Nicarágua (1948), Panamá (1948), Paraguai (1948), Peru (1948), República Dominicana (1948), São Cristóvão e Névis (1984), Santa Lúcia (1979), São Vicente e Granadinas (1981), Suriname (1977), Trinidad e Tobago (1967), Uruguai (1948) e Venezuela (1948).
SAARC – Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional	1985	Afganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka.
SACU – União Aduaneira da África Central	1910	África do Sul, Botswana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.
SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Meridional	1992	Angola, África do Sul, Botswana, Lesoto, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seychelles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.
UE - União Europeia	1952-1992	Alemanha (1952), Áustria (1995), Bélgica (1952), Bulgária (2007), Chipre (2004), Dinamarca (1973), Eslováquia (2004), Eslovênia (2004), Espanha (1986), Estônia (2004), Finlândia (1995), França (1952), Grécia (1981), Hungria (2004), Irlanda (1973), Itália (1952), Letônia (2004), Lituânia (2004), Luxemburgo (1952), Malta (2004), Países Baixos (1952), Polónia (2004), Portugal (1986), Reino Unido (1973), República Tcheca (2004), Romênia (2007) e Suécia (1995).
UMA – União do Magreb Árabe	1989	Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia.
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas	2008	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (2008). Observadores: México e Panamá.

Fonte: Elaboração própria, com base em ACS-AEC (2012), ALADI (2012a), ALBA (2010), APEC (2012), ASEAN (2009), AUSTRALIAN GOVERNMENT (2012), CÂMARA DOS DEPUTADOS (2012a), CAN (2010), CARICOM (2011), CEI (2012), EFTA (2012), GCC (2012), IDW (2012), IOR-ARC (2012), MERCOSUL (2012c), MRE (2012a), OEA (2012), SAARC (2009), SACU (2007), SADC (2012), TLCAN (2010), UMA (2012), UNASUL (2012) e UNIÃO EUROPEIA (2009).

Sobretudo aos países menores tornou-se essencial a associação com as economias mais fortes, tendo por principal objetivo alcançar parcelas de outros mercados consumidores,

que algumas vezes são equiparáveis ou até maiores que o próprio mercado nacional. Em geral essas interações ocorrem em relações desiguais de poder, dadas às assimetrias significativas entre os parceiros.

Mesmo às maiores economias da América do Sul, atualmente o Brasil, a Argentina, a Colômbia e a Venezuela, revestem-se de especial importância a cooperação e o aumento da coordenação regional, como formas de reforçar sua presença nas esferas de decisão dos grandes organismos multinacionais. Conforme coloca Paulo Roberto de Almeida:

“A integração econômica, em especial no caso do Brasil e da Argentina, não é uma alternativa ao sistema internacional de comércio, mas constitui tão simplesmente uma estratégia política fundamental para aumentar o poder de barganha nas negociações multilaterais de natureza econômica, ademais de ser altamente instrumental aos processos de racionalização produtiva e modernização tecnológica (...)” (ALMEIDA *apud* JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, p. 31).

Constitui-se assim em uma direção da diplomacia que precisa ser enraizada também nas políticas setoriais internas do Estado, atingindo todos os níveis das sociedades nacionais.

## 2.1. ALGUNS CONCEITOS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL

De maneira geral, os processos de integração podem ser classificados conforme seu alcance, âmbito, escopo e seus níveis de integração.

Quanto ao alcance, a integração pode estar restrita às fronteiras de determinado país, como no caso da integração *nacional* da Região Amazônica e do Centro-Oeste aos demais centros produtores e consumidores do Brasil, um dos principais objetivos da instalação da capital Brasília em local geograficamente central em relação a todas às macrorregiões em 1960. De outro modo, a integração pode ter abrangência *internacional*, envolvendo dois ou mais países soberanos que passam, por meio de tratados e acordos multilateralmente firmados, a estabelecer relações privilegiadas, o que faz com que em alguns casos, como na União Europeia, os membros abram mão de parte de sua soberania em prol de objetivos comuns traçados, como nas políticas comerciais com países de fora do bloco.

Alguns autores como José Ângelo Estrella Faria dividem os tipos de integração internacional em global e regional, tendo o conceito de *globalização* ou *mundialização* um caráter mais generalista, tratando de temas afetos à economia capitalista mundial e suas relações de interação e interdependência no sistema-mundo<sup>28</sup>. Já a *integração regional* pode ser interpretada como a construção de um espaço alargado envolvendo países

---

<sup>28</sup> Para aprofundamento sobre visões de diferentes autores a respeito do sistema-mundo, ver OSÓRIO, 2010.

“geograficamente próximos, com vistas à obtenção das vantagens típicas do processo” (FARIA *apud* JAEGER JUNIOR, 1999, p. 35).

Com relação ao âmbito da integração, há casos em que os envolvidos buscam a integração em termos *econômicos*, no que o principal enfoque das instituições e das ações do bloco tende a ser voltado a questões dessa natureza, sobretudo ligadas ao aumento quantitativo e qualitativo das relações comerciais. De outro modo, a integração pode ter um caráter predominantemente *político*, relacionado às relações entre os Estados, suas questões diplomáticas, aspectos militares e de defesa, sociais, culturais e humanos. Nestes casos, a geografia via de regra é ponto essencial da integração, envolvendo países ou regiões fronteiriças ou próximas, por vezes contíguas em um mesmo espaço continental ou ilhas em um mesmo arquipélago, por exemplo.

O escopo da integração pode ser *setorial*, restrito a determinadas fatias da economia, como foi o caso da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, ou *generalizado*, envolvendo uma gama maior de produtos e serviços em diversos setores.

Rodrigo Fernandes More coloca que:

“Num enfoque clássico, integração significa a abolição de entraves em movimentos de mercadorias, pessoas e capitais, alargando a atuação da oferta e da procura, como resultado de uma política comum visando à eliminação das distorções das políticas setoriais. Finalmente, no esforço de uma conceituação jurídica do fenômeno, integração significa a harmonização ou a uniformização dos sistemas legais internos dos Estados, viabilizando a integração política e econômica” (MORE, 2002, p.1).

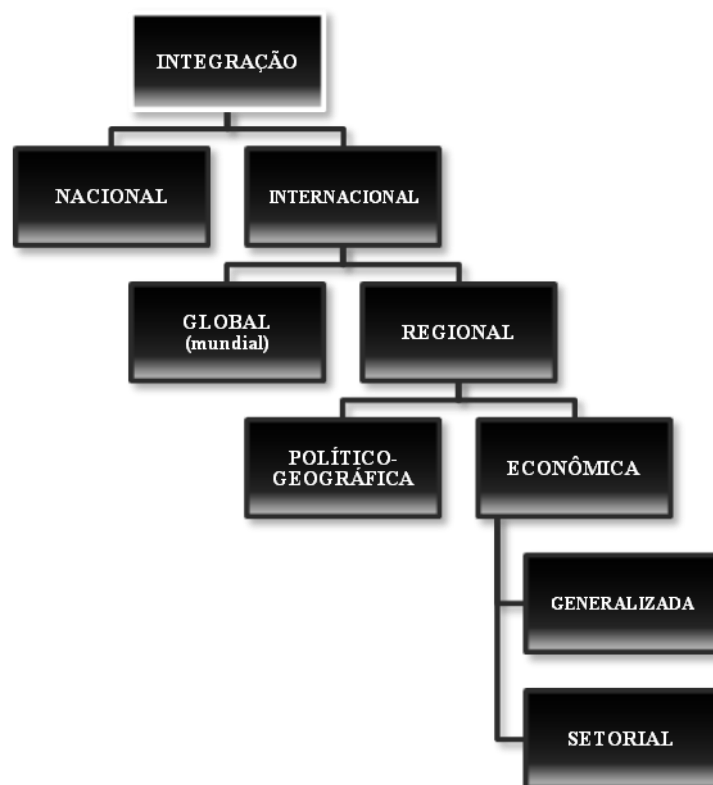
Importante atentar, segundo Leonardo Granato e Carlos Nahuel Oddone, que todo processo de integração parte da vontade dos Estados, consistindo uma opção de política internacional exercida pelos governos nacionais, uma vez que não existe nenhum organismo supranacional que obrigue as nações a se integrarem forçosamente. Ainda, a integração não representa um fim em si, mas pelo contrário um meio, um caminho diferente que os membros resolvem em comum acordo trilhar, para a realização de objetivos que continuam intimamente ligados ao desenvolvimento nacional (GRANATO e ODDONE, *op. cit.*, p. 22). Já para Mario Midón, a integração representa uma ação política que “se instrumenta em forma econômica e jurídica”, com consequências relevantes na esfera social (MIDÓN *apud* GRANATO E ODDONE, *ibidem*, p. 23).

De um modo geral, o principal objetivo de um processo de integração regional econômica “consiste na criação de mercados maiores”, tomados como mais eficientes segundo a concepção clássica (João Bosco MACHADO *apud* SANTOS, 2011, p. 20). Os envolvidos buscam agregar para si vantagens absolutas e comparativas associadas a essa expansão de seu mercado interno, que passa a se somar com os dos países parceiros. Essas

vantagens estão relacionadas à facilitação das trocas, redução de barreiras e tarifas sobre bens e serviços, e liberalização da circulação dos fatores de produção dentro do espaço integrado, compreendidos como o capital e o trabalho, “mediante a harmonização das políticas correspondentes e sob uma égide supranacional” (Ruiz Díaz LABRANO *apud* JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, p. 36).

Também são apontados como benefícios relacionados à formação de blocos os ganhos com economia de escala decorrente da ampliação da demanda, a especialização e diversificação da produção industrial e o desenvolvimento científico-tecnológico em função do intercâmbio e cooperação intrarregionais, aumentando o valor agregado dos bens e a eficiência da economia, com reflexos na balança comercial (GRANATO e ODDONE, *op. cit.*, *loc. cit.*).

**Tabela 15 – Tipos de integração**



Fonte: Elaboração própria adaptado de SANTOS, 2011.

## 2.2. ETAPAS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Fazendo uso da análise da obra de diversos autores realizada por Augusto Jaeger Junior<sup>29</sup>, com relação à evolução da integração econômica internacional entre diversos Estados, podem ser distinguidas cinco categorias ou etapas, não excludentes e que por vezes se sobrepõem. Os níveis de integração são: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária e união política.

Uma *zona de livre comércio* é o estágio mais elementar da integração econômica, na qual dois ou mais países buscam eliminar obstáculos aduaneiros e tarifários, ampliando as relações comerciais de exportação e importação de produtos entre si. São alargamentos das zonas francas para além das fronteiras geográficas, não necessariamente contíguas (como nos diversos acordos de livre comércio firmados pelo Chile com os países asiáticos), por meio de tratados bi ou multilaterais amplos ou restritos a um conjunto de mercadorias e determinados setores da economia. Os envolvidos mantêm autonomia e independência em suas políticas tarifárias e comerciais em relação a terceiros Estados, sem que haja a necessidade de uma coordenação integrada mais aprofundada entre os membros.

Um nível acima em matéria de complexidade têm-se as *uniões aduaneiras*, que se diferem das áreas de livre comércio pela existência de uma política comum de comércio com os países de fora do bloco. Uma tarifa externa comum (TEC) deve ser estipulada para cada produto ou grupo de produtos na pauta de exportações dos países da união, e qualquer membro que negocie com Estados terceiros deve se submeter a essa pauta aduaneira e às regras tarifárias coordenadamente definidas. Dentro do bloco os bens circulam livremente, em tese sem tarifas de um país membro para outro. Já na exportação ou importação que cruze os limites das fronteiras externas da união, as tarifas para determinado produto são idênticas no Estado A e no Estado B, por exemplo. Há necessidade de maior coesão entre os parceiros na elaboração de políticas comerciais comuns.

O Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 – GATT 47, atualizado em sua última rodada de negociações concluída no Uruguai em 1994, adota as seguintes definições:

---

<sup>29</sup> Além dos já citados Paulo Roberto de Almeida, Bela Balassa, Ofélia Stahinger de Caramuti, Carlos Alberto Gomes Chiarelli, Mateo Rota Chiarelli, Belter Garré Copello, Amparo Del Rfo Pascual, Andreu Olesti Rayo, Ricardo Antônio Silva Seitenfus, Joana Stelzer, Juan Mario Vacchino e Deisy de Freitas Lima Ventura. (*apud* JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, pp. 37-48).

“ARTIGO XXIV  
APLICAÇÃO TERRITORIAL - TRÁFICO FRONTEIRIÇO - UNIÕES  
ADUANEIRAS E ZONAS DE LIVRE TROCA

(...)

8. Para fins de aplicação do presente Acordo:

(a) entende-se por união aduaneira, a substituição, por um só território aduaneiro, de dois ou mais territórios aduaneiros, de modo que :

(i) os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (...) sejam eliminados para a maioria das trocas comerciais entre os territórios constitutivos da união, ou ao menos para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários desses territórios;

(ii) e, (...) os direitos aduaneiros e outras regulamentações idênticas em substância sejam aplicadas, por qualquer membro da união, no comércio com os territórios não compreendidos naqueles;

(...)

(b) entende-se por zona de livre troca um 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.” (GATT 47, 2012).

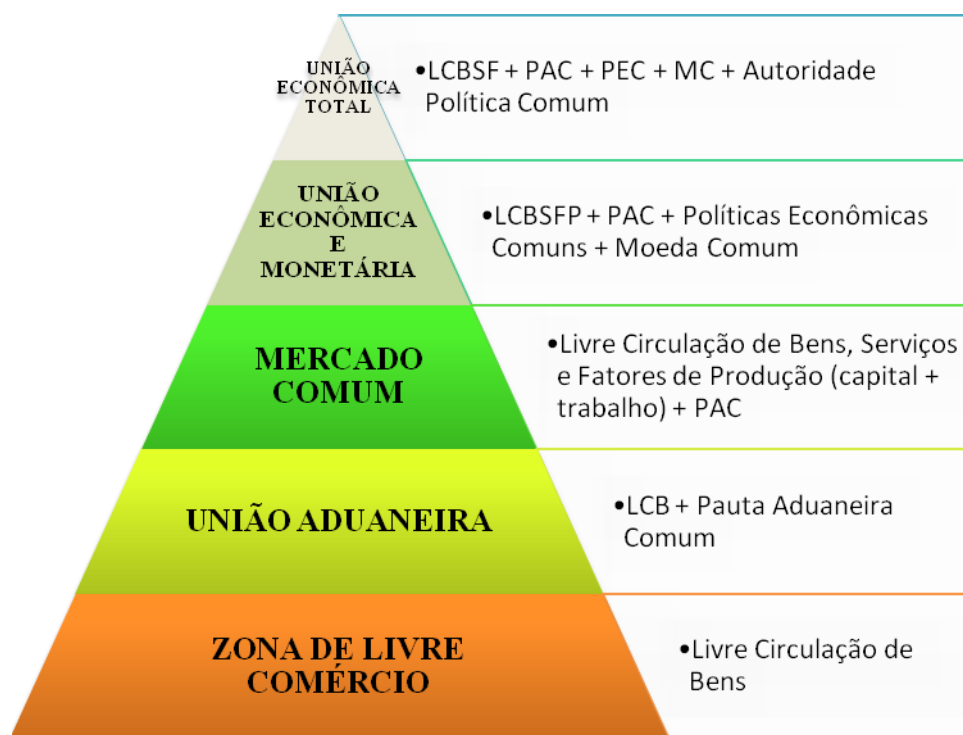
Se as zonas de livre comércio e as uniões aduaneiras se caracterizam pela liberdade de circulação de bens, um grande salto relativo na evolução de um processo de integração econômica se dá com a consolidação de um *mercado comum* regional. Basicamente, um mercado comum se caracteriza pela liberalização da circulação dos fatores de produção capital e trabalho, além dos bens e serviços. “É a fase do processo de integração que prevê a livre circulação como meta fundamental”, necessitando da intensa coordenação de políticas macroeconômicas nas mais diversas pastas com o objetivo de promover uma integração plena não apenas em termos comerciais, como nos dois estágios anteriores, mas também entre as sociedades dos países membros (JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, p. 42).

O mercado comum engloba as principais características de uma zona de livre troca e de uma união aduaneira, como a ausência de tarifas internas ao bloco e a adoção de pautas externas comuns, sendo as relações com países terceiros reguladas por organismos ou comissões supranacionais com atribuições executivas, legislativas e judiciárias ou fóruns de representantes dos Estados membros, instituições presentes no organograma dos blocos e que se tornam responsáveis pela elaboração e condução de políticas comuns.

Especificamente no caso da União Europeia houve a elevação do mercado comum à condição de mercado interior único com o Tratado do Ato Único Europeu em 1986/87, no qual foi consolidado um espaço multinacional sem fronteiras interiores, promovendo uma integração econômica e, sobretudo, social de grande porte. Deu-se assim um importante passo ao estabelecimento de uma cidadania comunitária na Europa, como será visto mais adiante, o

que contribuiu para que a UE se tornasse a mais bem sucedida experiência integracionista desenvolvida até hoje.

**Tabela 16 – Níveis de integração**



Fonte: Elaboração própria, baseado em BALASSA *apud* MORE, 2002.

Uma *união econômica e monetária* está vinculada à adoção, por parte dos membros, de políticas coordenadas ou mesmo unificadas de regulação de taxas cambiais, políticas de preços e de controle inflacionário, de emissão do dinheiro pelos Bancos Centrais nacionais, políticas fiscais, industriais e agrícolas, havendo “convertibilidade absoluta entre as moedas dos Estados membros” (SANTOS, *op. cit., loc. cit.*). Em caráter mais complexo, como ocorreu com a criação da zona do euro, atinge-se o emprego de uma moeda única comunitária em substituição às moedas nacionais, chegando à instituição de um Banco Central regional. As economias nacionais abrem mão de parte de sua soberania em prol dos objetivos gerais do bloco.

Um bloco regional na condição de união econômica e monetária também se diferencia de um mercado comum ao aliar a livre circulação de fatores de produção, de bens e serviços com a harmonização das políticas nacionais, visando “suprimir a discriminação decorrente da disparidade dessas políticas” (BALASSA *apud* GRANATO e ODDONE, *op. cit.*, p. 26).

“Entre os fenômenos econômicos observados no processo de integração, BELA BALASSA (...) assevera que a instituição de direitos afeta a distribuição de recursos, uma vez que os produtos estrangeiros (de menor custo) tendem a ser substituídos por produtos internos com custos maiores, ocorrendo a discriminação em relação à fonte de produção; por outro lado, a demanda se volta para bens internos, discriminando os estrangeiros em razão de sua natureza. Estes desvios de custos menores para custos maiores provoca a diminuição da produção em relação ao livre comércio, embora o preço final dos bens internos seja menor que o externo, aumentando o consumo dos primeiros. Em suma, o processo de integração favorece o livre comércio, ao passo que aumenta a discriminação” (MORE, *op. cit.*, p. 2).

O estágio mais avançado de um processo de integração econômica pode ser denominado de *união econômica total*, na qual o bloco de países “se confunde com uma economia nacional, ou seja, as áreas relevantes têm políticas comuns”. Neste nível, não alcançado até o momento em nenhum bloco regional, estaria consolidado um espaço comercial, econômico, social e político plenamente integrado, apresentando comércio livre de bens e produtos entre os membros, a adoção de políticas exteriores e de segurança comuns, liberdade de circulação de fatores de produção e serviços, coordenação e harmonização das políticas econômicas e monetárias, além de políticas gerais definidas por uma autoridade supranacional (SANTOS, *op. cit.*, *loc. cit.*).

Importante observar que os níveis de integração não necessariamente precisam ser enxergados como fases sucessivas que devam ser cumpridas e esgotadas antes que se passe para a subsequente. Contudo, no processo de integração europeu, esse encadeamento das etapas foi uma diretriz seguida à risca na maior parte do processo, o que não se vê em outros blocos como o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações.

*“La tesis, tan repetida sin pensar, de que existen ‘cinco fases’ sucesivas en la integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y unión política) es rigurosamente falsa. Vasta contrastarla con el NAFTA/TLCAN y el propio MERCOSUR. El primero incluye aspectos muy importantes de mercado común en materias que van más allá del comercio de bienes(servicios, inversiones), y en cualquier caso mucho más importantes y amplios que los que incluye el MERCOSUR, sin haberse ni tan solo planteado el ‘paso’ por la fase precedente, de unión aduanera. Y el MERCOSUR ha tocado muchos temas propios de la unión política (desde la cláusula democrática a la cooperación educativa, judicial y policial) sin haber avanzado prácticamente nada en materia de mercado común. Tampoco el proceso europeo se ajusta a aquella sucesión de fases porque muchos aspectos relativos al mercado común se plantearon en el momento fundacional y no en un momento ulterior. Y, por último, ASEAN demuestra que se puede invertir el proceso y comenzarse con la política para acabar en el comercio de bienes” (Ramon TORRENT apud GRANATO e ODDONE, *op. cit.*, p. 25).*

Analisando os principais blocos regionais de países aos quais o Brasil encontra-se vinculado, é possível classificar o MERCOSUL como um processo internacional de integração regional econômica generalizado, um misto de união aduaneira entre seus Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e agora também a Venezuela) e zona de livre



comércio em relação aos Estados Associados, enquanto que a UNASUL busca atualmente atuar na concertação e promover a integração política, baseada nas características geográficas e em ações coordenadas de interligação de infraestruturas e estruturas produtivas, com perspectivas de instalação de um amplo mercado comum englobando todos os doze países da América do Sul.

“Na literatura a respeito do desenvolvimento do MERCOSUL ao longo de seus 20 anos de existência e do estágio atual da integração, as análises apontam para a classificação do bloco como área de livre comércio e união aduaneira imperfeitas.

(...) Se na década de 1990 os governos nacionais do Cone Sul tinham em seu horizonte a constituição de um mercado comum a partir do processo de liberalização comercial mediante as etapas enumeradas anteriormente, com o passar dos anos, as dificuldades inerentes ao processo de integração e as mudanças de governos nos países participantes, a consolidação da união aduaneira passou a ser o objetivo mais próximo, na esperança de que com ela se consiga elaborar instrumentos regionais e comunitários de regulação do comércio. (...) A imperfeição da União Aduaneira apresenta problemas estruturais, nesse novo cenário, por obrigar os países membros a cumprirem regras aduaneiras comuns sem, no entanto, estarem dotados de instrumentos de defesa comercial comunitários” (CALIXTRE e DESIDERÁ NETO, 2011, pp. 41-42).

### **2.3. PANORAMA ATUAL DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA**

Hoje em dia, os holofotes da política externa nacional têm se voltado para o fortalecimento do MERCOSUL nas suas competências e em especial em seu objetivo de formação de um verdadeiro mercado comum, e para a consolidação efetiva da UNASUL como entidade propulsora de uma ampla integração em toda a América do Sul, a atuar estrategicamente no campo político e econômico, no planejamento e viabilização de investimentos para a construção de interconexões físicas, redes de infraestruturas de energia, transportes e comunicações, na defesa conjunta, segurança e luta contra o narcotráfico, no desenvolvimento social, na saúde, no intercâmbio cultural e educacional, na cooperação tecnológica e na preservação ambiental.

Na concertação política, ambas as entidades tem-se mostrado diligentes e atuantes na luta pela garantia dos regimes democraticamente eleitos e da estabilidade política na região, como observado nas intervenções firmes durante as últimas crises políticas na Bolívia, com violentos conflitos em setembro de 2008 em decorrência da aprovação pelo Parlamento Boliviano e pelo Presidente Evo Morales da Lei dos Hidrocarbonetos, com a consequente redistribuição dos *royalties* oriundos da exploração do gás combustível que desencadeou o levante separatista nos Departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Pando, Beni e Tarija. Também na tentativa golpista de 30 de setembro de 2010 contra o Presidente Rafael Correa no Equador, na prisão e derrubada do governo do Presidente Manuel Zelaya em Honduras em

28 de junho de 2009, e mais recentemente no *impeachment* relâmpago de 22 de junho de 2012 contra o Presidente Fernando Lugo no Paraguai (GRANOVSKY, 2012).

Ao contrário do que historicamente ocorreu ao longo do século XX, onde prevaleceram a desarticulação política e os mais diversos interesses dos governos e instituições, aliados à presença constante da OEA<sup>30</sup> e de forças estrangeiras norte-americanas dando suporte às rebeliões e aos sucessivos golpes de Estado e causando o constante rompimento da ordem democrática em quase todas as nações, nas ocasiões recentes os governos locais e os principais organismos internacionais sul-americanos, o MERCOSUL e a UNASUL, tem se posicionado coletiva e ativamente pelo cumprimento das cláusulas democráticas contidas respectivamente no Protocolo de Ushuaia e no Tratado Constitutivo da UNASUL, chegando a aplicar sanções diplomáticas ao governo paraguaio como a proibição da participação da delegação do país na Reunião de Cúpula em Mendoza na semana seguinte ao rito sumário de *impeachment* de Lugo e a consequente suspensão temporária do Paraguai no MERCOSUL.

Observa-se de um lado a América do Sul apresentando uma agenda concreta de integração, com avanços em curso e grau relativamente elevado de alinhamento ideológico entre os atuais governos, o que se espera que permita o estabelecimento de políticas de Estado comuns de médio e longo prazo num mesmo espaço geográfico contíguo, criando uma nova perspectiva de inserção autônoma e soberana no sistema mundial. Ao mesmo tempo, de outro lado tem-se a América Central, o Caribe e o México, região com grandes similaridades com o Brasil e os demais vizinhos do sul, porém compreendida dentro da área de influência mais direta norte-americana, em um cenário geoeconômico dominado pelo liberalismo e pela maior potência hegemônica do planeta.

Uma aproximação mais contundente do Brasil a esse conjunto ainda desarticulado de países, com a presença dos Estados Unidos nesse momento, poderia acarretar uma integração dependente e subordinada, como ANTIQUERA (2006) e outros autores interpretam que seria o desdobramento do projeto da ALCA se o mesmo tivesse sido posto a cabo, em função das enormes assimetrias existentes. Poderia ainda gerar mais atritos do que sinergias, em função da entrada brasileira na zona de influência norte-americana, pelas características de liderança

---

<sup>30</sup> Organização dos Estados Americanos, evolução da União Internacional das Repúblicas Americanas, formada em 1889, posteriormente denominada União Pan-Americana antes de se tornar OEA em 1948. Atualmente é composta por 34 países das Américas. O governo de Cuba esteve excluído da OEA em função de seu não alinhamento com o sistema capitalista entre 1962 e 2009, ano em que teve seu retorno aprovado pelo organismo. No entanto, o governo do Presidente Raúl Castro se recusou a retornar à organização, aderindo à CELAC e à ALBA.

exercida pelo *hegemon*, em especial analisando-se a história e as relações dos EUA ao longo do último século. Ainda há que se levar em conta o grau de dependência dos países centro-americanos em relação à principal economia do mundo, baseada em acordos bilaterais de livre comércio e na remessa de divisas de emigrantes que vivem nos EUA.

Nessa ótica, a opção brasileira pela América do Sul toma corpo, o que pode em certa forma ser medido pela resistência apresentada pelas economias nacional e sul-americanas frente às graves crises financeiras internacionais vividas em 2008 e nos anos subsequentes, que atingiram os EUA e vem castigando duramente as economias menos desenvolvidas da zona do euro.

Em resumo, nas palavras de TAUNAY FILHO sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações, embrião da UNASUL:

“Não se trata, em princípio, de competir com os EUA ou oferecer alternativas contra-hegemônicas, mas, ao contrário, de garantir que, sendo multipolar, o sistema internacional funcione de maneira mais equilibrada e concertada, em benefício, inclusive, da potência hegemônica” (2008, p. 17).

Entretanto, sob nenhum aspecto se deve descartar a importância dos países centro-americanos e do México, ou menosprezar a recente aproximação política dos mesmos com a América do Sul, o que se nota no fato de o Brasil ser um dos fundadores e entusiastas da CELAC – Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos –, criada em fevereiro de 2010 na Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, na Riviera Maya, México. Esse grupo, composto por trinta e três países, representa nada menos que todos os Estados independentes do continente americano, com exceção de Canadá e Estados Unidos, e agrega os patrimônios históricos do Grupo do Rio<sup>31</sup> referentes à concertação política, e da CALC<sup>32</sup> no que concerne ao desenvolvimento e integração.

A CELAC representa a fusão do GRio e da CALC, uma vez que ambos os fóruns vinham apresentando grande esvaziamento em suas agendas de trabalho decorrente do fortalecimento dos blocos sub-regionais e da UNASUL.

“Para o Brasil, a CELAC deverá contribuir para a ampliação tanto do diálogo político, quanto dos projetos de cooperação na América Latina e Caribe. O novo mecanismo também facilitará a conformação de uma identidade própria regional e de posições latino-americanas e caribenhas comuns sobre integração e desenvolvimento” (MRE, 2012a).

---

<sup>31</sup> Denominado Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, foi criado em dezembro de 1986, contando atualmente com 24 países membros das América Latina e Caribe, com objetivo de ser um foro privilegiado de diálogo entre os chefes de Estado e chanceleres.

<sup>32</sup> Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento.

Para Vladímir Davidov, a CELAC surge em um momento em que é urgente que os países latino-americanos realizem sua integração física, através de corredores de transporte ligando os Oceanos Atlântico e Pacífico e superando as barreiras naturais representadas pela Cordilheira dos Andes e seus poucos pontos de passagem, e pelas florestas equatoriais e tropicais. Para o autor, esse é o ponto principal que difere qualquer projeto de integração na América Latina da União Europeia, onde desde o Império Romano já haviam redes de transporte integradas ligando as diversas regiões, o que estabeleceu desde cedo uma ampla rede de trocas, fazendo com que o comércio intrarregional europeu fosse uma realidade, o que ainda engatinha na América Latina (DAVIDOV, 2012). As redes transeuropeias atuais são apresentadas ao final do próximo capítulo.

Embora a cooperação política seja possível e necessária, nos campos econômico e comercial a ausência de corredores intracontinentais torna impossível, na prática, qualquer tentativa de integração na região. Para DAVIDOV (*idem*), o fato dos países latino-americanos terem se atido ao regionalismo aberto, base dos projetos de integração anteriores (Comunidade Andina, MERCOSUL) com caráter administrativo, de cima para baixo e nunca partindo de uma demanda da base, da sociedade, muito se deve às deficiências das interconexões físicas entre os países, sobretudo de transporte, consequência da herança colonial onde o comércio era realizado quase exclusivamente pelo litoral para as metrópoles ibéricas. Não houve significativa alteração desse cenário nos séculos XIX e XX, e em alguns casos os países não possuíam sequer uma rede de ligação entre si, nem férrea, nem rodoviária, nem de navegação de cabotagem ou fluvial, e todas as infraestruturas sempre se destinaram do interior para os portos, por onde escoavam e ainda escoam os produtos do continente com destino aos mercados mais desenvolvidos, em especial para os Estados Unidos, Ásia e Europa.

*“La creación de CELAC es muy sintomática. Es un acontecer histórico (...). Se trata de la unión de todos los países de América Latina y del Caribe. Y en esta unión figura Cuba. Pero no están EEUU y Canadá. Y, querámoslo o no, es una antítesis de la OEA. Esto no quiere decir que muera la OEA, donde siempre ha sido fuerte la influencia de EEUU. Pero el campo de acción de la OEA irá achicándose, al paso que el campo de acción de CELAC se ampliará. Y esto refleja muy simbólicamente la tendencia moderna del desarrollo de América Latina en su conjunto” (DAVIDOV, *idem*).*

Do ponto de vista político-ideológico, a primeira década do século XXI assistiu à sucessiva ascensão ao poder de grupos políticos em tese de oposição ao *status quo* pré-estabelecido, com vieses progressistas, mais ou menos nacionalistas, mais ou menos à esquerda, mas que em geral procuraram por um lado manter as políticas de austeridade fiscal

e de controle inflacionário herdadas dos governos antecessores, e por outro reestabelecer, ou pelo menos fortalecer, o papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e agente de redução da desigualdade social, por meio do incremento de políticas de transferência de renda e nacionalização, ou pelo menos de não privatização, de setores estratégicos.

Neste contexto, que se mantém na segunda década do novo milênio na maioria dos países sul-americanos, a política externa brasileira vem tomando novos rumos. Para LIMA (2009):

“A política externa do atual governo, por delegação das forças políticas e sociais que o elegeram, é movida pelos seguintes objetivos na implementação dos interesses nacionais brasileiros: **integração regional, identidade de país do Sul, consolidação democrática e inclusão social**. O primeiro deriva da consciência de que nas presentes condições é do interesse de longo prazo do país uma ampla, geral e irrestrita cooperação na América do Sul. Fortalecer a identidade Sul do Brasil é crucial para impulsionar a multipolaridade e a desconcentração do poder mundial, condições estruturais necessárias à sobrevivência política dos países médios. Finalmente a consolidação da democracia é condição necessária para qualquer aspiração de protagonismo no cenário internacional, assim como a inclusão social como instrumento de eliminação da pobreza e redução da desigualdade social. Outros intérpretes, com sustentação política distinta, podem ter outras definições do interesse nacional” (grifo nosso).

Ampliar as relações Sul-Sul com os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento na África, Ásia, Europa Oriental, Oriente Médio, América Central e Caribe, e fortalecer a consolidação de um bloco regional em nosso continente são, mais que alternativas, prioridades no cenário de competição internacional cada vez mais acirrada, envolvendo Estados cada vez mais poderosos no núcleo de decisão do sistema<sup>33</sup>. Frente a uma crescente concentração de riquezas, externa e interna, e a um conseqüente desequilíbrio de todo tipo de forças, motivado pelos interesses do capital e pelas ações políticas dos Estados que institucionalmente os suportam, além do ingresso de novos agentes, os blocos econômicos multinacionais ganham força, em novos ambientes de disputa comercial.

Com base na linha argumentativa apresentada, partimos da premissa que avançar concretamente no processo de integração física e produtiva regional é condição essencial ao desenvolvimento econômico, político, social, educacional e cultural das populações e das sociedades brasileira e sul-americana como um todo, sendo fundamental para assegurar uma inserção soberana do Brasil no sistema econômico e político mundial.

---

<sup>33</sup> “(...) pois a diferença de renda entre Estados ricos e pobres passou de 1 para 4 em 1914 para 1 para 7 em 2000” (GUIMARÃES, *op. cit.*, p.171).

## 2.4. AS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Para Samuel Pinheiro Guimarães:

“não há a menor possibilidade de construção de um espaço econômico e político sul-americano (economicista ou solidarista, não importa) sem um amplo programa de construção e de integração da infraestrutura de transportes, de energia e de comunicações dos países da América do Sul”<sup>34</sup> (*op. cit.*, p. 181).

A estratégia brasileira frente à integração com a América do Sul, prioridade nos dois mandatos do Presidente Lula e que parece estar em segundo plano no atual governo da Presidenta Dilma Rousseff, pode ser resumida nos seguintes pontos principais (GUIMARÃES, *ibidem*, pp. 181-189):

1. **construção e integração de infraestruturas de transportes, energia e comunicações entre os países sul-americanos;**
2. fornecimento de crédito aos países vizinhos<sup>35</sup>;
3. redução das assimetrias econômicas<sup>36</sup>;
4. generosidade, solidariedade e tratamento diferencial<sup>37</sup>, onde os maiores países sejam sócios dos menores e não seus patrões, entendendo a importância estratégica para si próprios de que toda a região também se desenvolva, evitando bolsões de miséria no seu entorno;

---

<sup>34</sup> E prossegue o autor: “O comércio entre os seis países fundadores da Comunidade Econômica Européia correspondia em 1958 a cerca de 40% do seu comércio total e hoje supera 80%. Em contraste, o comércio entre os países da América do Sul correspondia em 1960, data de começo da ALALC, a cerca de 10% e ainda em 2006 não superou 17% do total do comércio exterior da região. Esse reduzido comércio tinha sua causa na pequena diversificação industrial das economias sulamericanas (hoje também um obstáculo, pois quanto mais diversificadas as economias maior o seu comércio recíproco), mas também na pequena densidade dos sistemas de transportes naquela época e até hoje. Há um interesse vital em conectar os sistemas de transportes nacionais e as duas costas do subcontinente, superando os obstáculos da Floresta e da Cordilheira, como se está fazendo ao Norte entre Brasil e Peru, e se procurará fazer ao Sul, entre Brasil, Argentina e Chile. A Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000, foi um passo de grande importância neste esforço de planejamento, que necessita para se concretizar da alavanca regional do financiamento” (GUIMARÃES, *ibidem*, pp.181-182).

<sup>35</sup> “É parte essencial da estratégia brasileira de integração fornecer crédito aos países vizinhos para a execução de obras de infraestrutura e, no futuro, vir a fornecer créditos a empresas desses países em condições normais semelhantes às que se exigem de empresas brasileiras, tendo em vista o interesse vital brasileiro no crescimento e no desenvolvimento dos países vizinhos, até mesmo por razões de interesse próprio, devido à grande importância de seus mercados para as exportações brasileiras e, em consequência, para o nível de atividade econômica geral e de suas empresas” (GUIMARÃES, *ibidem*, p.182).

<sup>36</sup> Através de “um processo de transferência de renda sob a forma de investimentos entre os Estados participantes do esquema de integração, como ocorreu e ocorre ainda hoje na União Europeia” (GUIMARÃES, *ibidem*, p. 184).

<sup>37</sup> Dos países maiores e mais desenvolvidos através de “tratamento diferencial, sem exigência de reciprocidade, em relação a todos os países da América do Sul que estejam engajados no processo de integração regional”, em especial “àqueles de menor desenvolvimento relativo, aos países mediterrâneos e aos países de menor PIB per capita” (GUIMARÃES, *idem*).

5. consolidação do MERCOSUL no campo comercial, através de esforços para estabelecer cadeias produtivas regionais e do Programa de Substituição Competitiva de Importações<sup>38</sup>;
6. estímulo à cooperação política dos países sul-americanos nos foros, disputas e negociações internacionais, fazendo valer o respeito estrito e absoluto aos princípios de autodeterminação e não intervenção, preservando as soberanias nacionais, a estabilidade política e os princípios democráticos na região;
7. **incremento do intercâmbio social e cultural entre os países, como forma de reduzir as desigualdades, criar uma identidade regional e desenvolver o potencial não explorado das sociedades;**
8. cooperação militar e integração das Forças Armadas dos países, como fator de equilíbrio regional, aumento da confiança mútua e estabilidade;
9. promoção da integração e do desenvolvimento econômico e social como estratégia de combate ao crime organizado, em especial ao narcotráfico, ao contrabando e ao tráfico de armas.<sup>39</sup>

Tomando por base as estratégias acima apresentadas pelo diplomata, ex-Secretário-Geral do Ministério de Relações Exteriores do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e ocupante do cargo, até junho passado, de Alto Representante Geral do MERCOSUL, é possível notar a importância dada na agenda governamental brasileira ao avanço do MERCOSUL e na expansão do processo de integração a todo o continente sul-americano, materializada através da UNASUL, e que poderá se estender também à América Central, México e Caribe impulsionada pela CELAC.

Analisando os principais pontos da estratégia brasileira em prol da integração regional, elencados anteriormente, este trabalho de pesquisa destaca especificamente aqueles que tratam da ampliação do intercâmbio sócio-cultural entre os cidadãos da América do Sul, na qual a liberdade de circulação de pessoas tende a se configurar como um objetivo maior, essencial para a construção do sentimento de identidade supranacional sul-americana e para o processo de integração como um todo. Por serem elementos essenciais ao sucesso da

---

<sup>38</sup> O Brasil tem se posicionado pela necessidade de recuperação e fortalecimento industrial dos vizinhos, tendo negociado o Mecanismo de Adaptação Competitiva com a Argentina e outras iniciativas cujos objetivos são “contribuir para a redução dos extremos e crônicos *déficits* comerciais bilaterais, quase todos favoráveis ao Brasil” (GUIMARÃES, *ibidem*, p. 185).

<sup>39</sup> GUIMARÃES, *ibidem*, p. 188.

integração física e produtiva, são abordados também os sistemas e infraestruturas de transporte internacional de pessoas.

## 2.5. AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

As migrações internacionais, diretamente associadas à liberdade de circulação de pessoas, representam um tema de grande complexidade e despertam posicionamentos variados e controversos. Isto se dá em parte porque as democracias atuais, definidas como os espaços “onde a esfera de direitos **dos cidadãos** é garantida” têm por princípio assegurar os “direitos sociais, políticos, civis e o respeito aos direitos humanos”, além da representatividade, ao seu povo, assim considerados os cidadãos nacionais (nativos ou naturalizados) dentro de suas fronteiras. Os imigrantes, que por definição ocupam a posição de não cidadãos plenos nessas democracias, em geral têm acesso restrito a esses direitos (MEDEIROS, 2010, p. 2) (grifo nosso).

“(…) o debate mais contundente sobre democracia no ocidente hoje caracteriza-se, fundamentalmente, pela existência de alguns fatores que corroboram e outros que atacam a formação internacionalista dos parâmetros democráticos, antes, particulares do desígnio doméstico” (*ibidem*, p. 3).

O indivíduo ao decidir emigrar está exercendo sua liberdade da forma mais ampla, ao escolher um espaço geográfico mais adequado à sua sobrevivência diferente do seu de origem, optando por determinado país para recomeçar a vida na esperança de melhores oportunidades, muitas vezes levando consigo seus dependentes, família e amigos. O dilema do emigrante está em que, ao exercer essa liberdade e ultrapassar a fronteira, ao mesmo tempo está abandonando sua cidadania nacional e o usufruto de seus direitos plenos em sua terra natal, passando a estar sujeito às regras previstas pelo Estado de destino, regras essas as quais não tem qualquer poder de influência.

Ao chegar ao seu destino, o agora imigrante abre mão de sua representatividade política, passando a condição de estrangeiro, excluído das escolhas locais na pátria onde viverá, e na maioria dos casos se vê resguardado apenas por um conjunto limitado de direitos internacionalmente aceitos.

Nas palavras de Simone Evangelista Medeiros:

“(…) nas democracias de fato, a liberdade do indivíduo de sair passa a ser controlada pelo exercício de atribuir abertura ou restrição – na forma de aceitação ou proibição – do destino (ainda que a saída não seja impedida). Assim, confere-se o exercício da decisão ao lugar de destino, excluindo-se o exercício do indivíduo de escolha, uma vez que o poder de reconhecimento é transferido à pátria que não lhe é garantidora de direitos. Assim, está estabelecido um acordo de informalidade pelo qual o indivíduo abre mão da garantia de direitos



quando optante da liberdade democrática de ir e vir, se para além das fronteiras nacionais. Este é o único caso onde as decisões não são minimamente representativas, porque externas ao escopo da cidadania da população em questão, os imigrantes. Este é um dos aspectos que marcam diretamente o não exercício democrático por esta camada de indivíduos: de um lado a exclusão de sua capacidade representativa e decisória nas instâncias definidoras de sua aceitação; de outro, a transferência do seu escopo de direitos quando do exercício de ir e vir, a ser garantido pela liberdade democrática” (*ibidem*, pp. 16-17).

A liberdade de circulação de pessoas, entendida como o exercício do direito pleno ao deslocamento, ingresso e estabelecimento do indivíduo em outro país ou conjunto de países diferente do seu de origem, em um grau mais avançado deve contemplar o direito a fixar residência, ao transporte internacional e à mobilidade livre de controles fronteiriços migratórios, ao pleno exercício profissional que se reflete na uniformização de regulamentações profissionais e de currículos educacionais, à aceitação igualitária de diplomas e títulos escolares e universitários, ao acesso sem distinção aos sistemas de saúde, aos benefícios e à seguridade social, ao exercício político, dentre outros, em igualdade de condições com os cidadãos nacionais do país de destino.

Essencial à constituição de um mercado comum, a liberdade de circulação de pessoas carrega em si um grande potencial para o desenvolvimento político, social e econômico de uma região, em razão de toda a gama de aspectos ligados à circulação internacional de mão de obra, ao incremento do turismo e ao intercâmbio humano dentro de uma comunidade de países.

Entretanto, é inegável que nas economias mais industrializadas, principais polos atrativos dos fluxos de pessoas em tempos de paz, as migrações internacionais têm representado externalidades às sociedades locais gerando efeitos sobretudo em relação à competição pelos empregos e à redução dos salários, decorrentes da maior oferta de mão de obra em um curto espaço de tempo. Via de regra os emigrantes se deslocam para outro país aceitando receber salários menores que os cidadãos nacionais.

Essas externalidades, historicamente mal administradas pelos Estados nacionais principalmente nos momentos mais recessivos da História, fazem com que o “fluxo de pessoas entre fronteiras, motivado sobretudo por um movimento progressivo de internacionalização” seja tido como “um mal (efeito não desejado) com o qual os indivíduos devem e não querem lidar em casos evidentes e recorrentes de rejeição tanto política quanto social destes indivíduos não cidadãos” (MEDEIROS, *ibidem*, p. 25).

As sociedades de economias em desenvolvimento, como no caso da América do Sul, já estão experimentando esse fenômeno na medida em que seu progresso as faz polos de

oportunidades às migrações internacionais, e conseqüentemente esses problemas tendem a aparecer até em maior proporção, uma vez que o grau de institucionalização e maturidade de suas democracias é menor, e os direitos universais sequer foram garantidos a seus cidadãos nacionais (*ibidem*, p. 13).

Significativos contingentes de cidadãos sul-americanos com diferentes perfis e graus de formação emigram anualmente para outros países da região, em busca de oportunidades de estudo e trabalho. Dentro da América do Sul há importantes fluxos migratórios de chilenos e uruguaios que vão para Buenos Aires estudar nas universidades públicas argentinas, de brasileiros que vão estudar e trabalhar na Bolívia, os brasiguaios que adquirem propriedades agrícolas na zona de fronteira do Paraguai, de trabalhadores bolivianos, equatorianos e peruanos que vêm para as grandes cidades do Brasil muitas vezes atuar no mercado informal, como no caso de imigrantes ilegais em confecções de São Paulo, de colombianos e peruanos que emigraram para o Equador e Venezuela em função de anos de conflitos no interior do país, entre inúmeros outros casos.

Segundo dados do último Censo Demográfico, realizado em 2010, o Brasil apresenta uma população de 268.486 imigrantes internacionais, “pelo critério de data-fixa, que se referem aos indivíduos que residiam no Brasil na data do Censo, mas que residiam em um país estrangeiro cinco anos antes”. Esse quantitativo foi 87% maior do que o encontrado pelo Censo realizado em 2000. “As principais Unidades da Federação de destino desses imigrantes foram São Paulo, Paraná e Minas Gerais que, juntas, receberam mais da metade dos imigrantes internacionais do período, seguidas de Rio de Janeiro e Goiás”. Do total de imigrantes internacionais registrados no Censo Demográfico 2010, 174.597 indivíduos nasceram no Brasil, moravam fora do país cinco anos antes e na data do Censo 2010 encontravam-se de volta, o que significa que 65% dos imigrantes do período são imigrantes internacionais de retorno. O número de imigrantes internacionais de retorno, em 2010, dobrou em relação àquele registrado em 2000 (IBGE, 2010, pp. 69-71).

Os principais países de origem dos imigrantes, segundo o Censo Demográfico 2010, foram: Estados Unidos (51.933), Japão (41.417), Paraguai (24.666), Portugal (21.376) e Bolívia (15.753). Na década anterior, os principais países de origem dos imigrantes eram: Paraguai (35.446), Japão (19.692), Estados Unidos (16.695), Argentina (7.797) e Bolívia (6.021) (*idem*).

## **Fuga de cérebros ou intercâmbio de talentos?**

Segundo Eleonora ERMÓLIEVA (2011, pp. 114-120), no caso de pessoas com formação superior as principais causas da saída para outros países são a escassez de investimentos em pesquisa científica e acadêmica em seus países de origem, limitando as oportunidades e o desenvolvimento tecnológico local, a falta de programas de atualização profissional que reduz a competitividade mundial, a instabilidade política e econômica internas, o aumento do desemprego e do subemprego para pessoas com formação universitária e perspectiva de melhores remunerações e oportunidades de atuação no exterior.

Na discussão se a saída de habitantes com alto grau de escolaridade representa uma *fuga de cérebros* ou um *intercâmbio de talentos*, a autora aponta que o Banco Mundial considera que uma emigração de graduados acima de 10% do total de habitantes com nível superior atuando em áreas de pesquisa e desenvolvimento caracteriza o primeiro conceito, representando um esvaziamento da capacidade de investigação científica e tecnológica nacionais. Esse movimento pode ser em parte compensado pela imigração de estrangeiros com perfil similar e que venham a atuar em P & D.

Um número que quantifica esse fenômeno da fuga de cérebros, empregado pela OCDE<sup>40</sup>, é a comparação entre o total de emigrantes com formação superior e o total da população economicamente ativa e graduada do país. ERMÓLIEVA cita Frédéric Docquier e Maurice Schiff, que colocam que *“es evidente que la presión ejercida [sobre el mercado laboral local] por 1.037.000 emigrantes calificados en la India –4,3% del total de la fuerza de trabajo educada– es menos importante que la que ejercen en Granada 16.000 emigrantes calificados, que representan 85% de la fuerza profesional educada del país”* (ibidem, p. 116).

Na América Latina e Caribe os principais afetados pelo fenômeno da fuga de cérebros, além de Granada, são Guiana e Suriname, com taxas de “expatriação dos recursos altamente qualificados” na impressionante ordem de 85%. Na Jamaica e Haiti, em torno de oito em cada dez pessoas com qualificação deixam o país, em geral indo para o Canadá, EUA e Reino Unido. Também El Salvador e Nicarágua funcionam como verdadeiros “focos de expulsão de profissionais”. Em contrapartida outros países, como o Brasil, conseguem reter a maioria de seus profissionais qualificados, com uma taxa bem abaixo da média regional. No estudo apresentado os valores não ultrapassam o limite de 10% na maioria dos países da América do Sul. Argentina e Colômbia têm taxas de 5,8%, Equador e México 6,5%, Uruguai 11% e

---

<sup>40</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

República Dominicana 13%<sup>41</sup>. Em valores absolutos, os países com maior fluxo migratório de profissionais com escolaridade superior são o México, com 474,6 mil emigrados, Cuba, 222,6 mil, Jamaica, 191 mil e Colômbia, 173,3 mil. O Brasil apresentava em 2007 um total de 141,3 mil pessoas com nível superior residindo e atuando em atividades de alto grau de qualificação fora do país<sup>42</sup>, o que entretanto não representava nem 5% do seu fluxo migratório total. Brasil, Argentina, Colômbia e México são apontados como crescentes polos de atração de estudantes estrangeiros (ERMOLIÉVA, *ibidem*, pp. 117-119, 131).

É essencial ao processo de integração, seja ele restrito à América do Sul ou abrangente a toda América Latina e Caribe, o esforço pela redução de entraves e burocracias nos controles em fronteiras e a eliminação da exigência de vistos, o que vem avançando no MERCOSUL, embora tardiamente, conforme será apresentado no quarto capítulo na análise do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002 e que passou a vigorar para o Brasil a partir de julho de 2009.

A equiparação e garantia de direitos aos imigrantes sul-americanos nas mesmas condições que aos cidadãos nacionais, a facilitação da circulação de mão de obra e do exercício profissional são metas a serem perseguidas no processo de integração regional, assim como a elevação dos níveis de formação educacional, de produção científica e tecnológica, a retenção de talentos dentro da região, a uniformização de currículos e aceitação de diplomas entre os países parceiros. Com a UNASUL e a CELAC, vislumbra-se a expansão desse intercâmbio também em relação aos países andinos, centro-americanos, caribenhos e ao México.

No próximo capítulo será feito um estudo de caso sobre o papel da liberdade de circulação de pessoas na evolução e consolidação da União Europeia, atualmente o exemplo mais bem sucedido de implantação de um mercado interno e comunitário de dimensões continentais e que apresenta o estágio mais avançado de intercâmbio social, humano, político e cultural entre pessoas em um espaço plurinacional, buscando-se possíveis correlações aplicáveis à realidade sul-americana contemporânea.

---

<sup>41</sup> N.R.: “OCDE: «Emigration Rates for Highly Educated Persons by Country», *OECD International Migration Statistics*; Jeff Dayton-Johnson: «Migración y países en desarrollo», conferencia pronunciada en el Centro de la ocde en México, 11 de marzo de 2008”.

<sup>42</sup> N.R.: Fonte: “Migraciones de científicos e ingenieros latinoamericanos: fuga de cerebros, exilio y globalización”. In: Jesús Sebastián: *Claves del desarrollo científico y tecnológico en América Latina*. Fundación Carolina / Siglo XXI de España. Madrid, 2007”.

### 3. LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS: UM DOS PILARES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL EUROPEIA

Como visto nas etapas de integração econômica regional, a constituição de um mercado comum representa um salto evolutivo em um processo integracionista, caracterizado pela liberalização da circulação de mercadorias, serviços e fatores de produção, em especial de capital e *trabalho*.

Especificamente no que tange ao fator trabalho, a livre circulação compreende a garantia, assegurada pelo conjunto de países membros a todos os trabalhadores, assim considerados os cidadãos empregados em atividades econômicas, assalariados ou não, para que se desloquem e exerçam atividades laborais no território dos demais países do bloco regional, em igualdade de condições aos cidadãos nacionais daquele país.

Na análise desenvolvida na sequência deste capítulo, merece atenção a transformação ocorrida no processo de mais de cinquenta anos de evolução das Comunidades Europeias até a União Europeia, desde o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, um dos Tratados de Roma assinados em 1957, até o Tratado de Lisboa firmado em 2007.

Inicialmente o caráter econômico era preponderante frente aos aspectos políticos e sociais do processo, e dentro dessa lógica a liberdade de circulação se restringiu aos trabalhadores que exercessem atividade assalariada, estritamente voltada à execução de objetivos econômicos através da movimentação de mão de obra através dos países membros da Comunidade Europeia. Pessoas que não exercessem atividades econômicas não podiam usufruir das mesmas facilidades de deslocamento dentro do bloco.

A partir de 1986 há uma mudança de rumos no processo de integração, com a promulgação do Ato Único Europeu em paralelo às discussões do Acordo de Schengen, que culminaram com a criação do espaço de cooperação homônimo abrangendo quase toda a Europa. A Comunidade Econômica Europeia, ao constituir um mercado interior único, buscou ampliar a liberdade de circulação e residência a todas as pessoas, independente de exercerem ou não atividade econômica. Com o Tratado de Maastricht em 1992 e a criação da União Europeia, surge o conceito de *cidadania regional*, um divisor de águas em matéria de integração, que vem sendo aperfeiçoado ao longo dos últimos vinte anos.

Em seu atual estágio, a União Europeia se encontra em meio a uma grave crise econômica e institucional, que se alastra pela zona do euro, arrasou a Grécia e se instalou na Itália, Portugal, Irlanda e Espanha, intensificando as discussões a respeito dos rumos da

moeda única e do sistema econômico-financeiro da União atrelado ao Banco Central Europeu independente.

Consequência direta da crise mundial iniciada nos EUA em 2008, o endividamento das economias menores da União Europeia e os rombos fiscais registrados naqueles países acenderam o alerta máximo, não apenas em Frankfurt<sup>43</sup> mas em toda Europa. Conceitos que eram consensuais há oito anos, quase verdades absolutas que atraíam uma grande quantidade de Estados a aderirem ao bloco em 2004 - como as benesses do euro, a certeza de crescimento econômico e a melhoria das condições de vida nos países menos desenvolvidos após sua entrada na UE – passaram a ser amplamente questionados em todos os níveis.

Salta aos olhos a falta de autonomia monetária dos países na zona do euro, tida como uma das responsáveis pelo agravamento da crise ao restringir a margem de manobra orçamentária dos governos e forçar os Estados a recorrer à elevação dos juros para manter o nível de investimento externo na economia, provocando a consequente estagnação do crescimento interno, em um ciclo vicioso e recessivo que os empréstimos bilionários pedidos pelos bancos aparentemente não estão solucionando. Somam-se a isso as políticas de austeridade fiscal espartanas exigidas pelas autoridades da UE, principalmente à Grécia e à Espanha. Nessa linha, o governo conservador do Partido Popular, eleito em novembro de 2011 na Espanha, aprovou seu novo orçamento com redução dos gastos do governo central destinados às regiões na ordem de 5,5% do PIB de 2012, ou 55 bilhões de euros, além de lançar um pacote de medidas inspirado no novo pacto fiscal europeu, que prevê reformas no mercado de trabalho com reduções nos salários reais, flexibilização das contratações e das relações trabalhistas, aumento da supervisão dos governos nacionais nos sistemas financeiros e redução dos gastos públicos (GARICANO, 2012).

A crise atual da União Europeia se deve em parte à falta de capacidade de tomada de decisão política das autoridades do bloco, aliada às dificuldades da Comissão, do Conselho, do Parlamento e do Banco Central Europeus atuarem na solução das dificuldades econômicas dos países menos desenvolvidos, justamente os mais afetados com a crise mundial de quatro anos atrás.

Em meio a essa enorme crise econômica e financeira, que abala a confiança na União como um todo, alguns pontos resistem, destacadamente a integração e a coesão social da Europa obtidas em boa parte através da consolidação da cidadania europeia. Muito embora em tempos de recessão sempre ressurjam as discussões a respeito de estabelecer limitações ao

---

<sup>43</sup> Cidade-sede do Banco Central do Europeu.

ingresso de imigrantes e garantias dos postos de trabalho aos nacionais, os princípios da liberdade de circulação de pessoas seguem respeitados, aprovados pela maioria dos europeus e isentos de contestações, conforme consagrados nos Tratados e dentro das bases estabelecidas no Acervo de Schengen, como será apresentado a seguir.

### **3.1. ORIGENS DA UNIÃO EUROPEIA**

A Europa emergiu das duas Grandes Guerras Mundiais repleta de receios, rancores e incertezas, juntando os cacos em busca de sua reconstrução física, social e moral, política e economicamente transformada, em meio ao novo contexto de mundo bipolarizado dividido entre as novas potências capitalista e soviética, onde a Inglaterra perdia sua posição hegemônica conquistada nos séculos XVII e XVIII.

Ainda antes do fim da Segunda Guerra foram iniciadas as discussões para a criação da Organização das Nações Unidas, com objetivo de estabelecer negociações sobre conflitos internacionais, manter a paz, definir as zonas de influência de cada potência e minimizar as rivalidades latentes, tendo por base a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 1948 surgiu a União Ocidental por meio do Tratado de Bruxelas, com a intenção de estabelecer um regime de defesa mútua entre Reino Unido, França, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, elaborando as bases para a criação da OTAN<sup>44</sup> no ano seguinte. A União apresentava também alguns pontos de cooperação econômica, social e cultural entre os membros. Posteriormente, com o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa - CED, transformou-se na União da Europa Ocidental, com a adesão da Itália e da República Federal da Alemanha, entidade que existiu em paralelo com a União Europeia até sua liquidação em 31 de junho de 2011 (TREIN, 2000 e UEO, 2011).

No mesmo período, o bloco de países sob a influência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS – instituiu o Conselho para o Auxílio Mútuo Econômico – CAME –, organização fundada em 1949 com sede em Moscou, que reunia as economias do bloco socialista em torno da reconstrução após a Segunda Guerra e da planificação coordenada das economias locais, atuando até 1991 como um contraponto ao processo de integração na Europa ocidental.

Com o objetivo de administrar conjuntamente a exploração e o comércio da principal matéria-prima para a construção de máquinas e edifícios, e a principal fonte de energia na

---

<sup>44</sup> Organização do Tratado do Atlântico Norte, aliança político-militar atualmente composta por 26 países da Europa e 2 da América do Norte (NATO, 2012).

época, ambos elementos essenciais à reconstrução europeia pós-guerra e cuja disputa poderia potencialmente desencadear um novo conflito, a Alemanha Ocidental, a França, os países do BENELUX (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) e a Itália iniciaram em 1951 seu processo de integração por meio da instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, criada pelo Tratado de Paris assinado em 18 de abril. Este tratado entrou em vigor em 23 de julho de 1952, permanecendo vigente pelos cinquenta anos subsequentes. Por vontade dos Estados membros não foi renovado, sendo suas competências incorporadas pela União Europeia.

Tratou-se da primeira realização da Europa ocidental em esfera supranacional, onde os seis Estados envolvidos aceitavam renunciar a uma parte de sua soberania em favor de um objetivo comunitário europeu, inclusive com cessão de poderes que estavam sobre controle aliado desde o fim da guerra, e que passavam a ser transferidos à CECA (UNIÃO EUROPEIA, 2011e). Embora reunisse objetivos bastante limitados, “através da habilidosa escolha do carvão e do aço, insumos indispensáveis à guerra, postos sob a supervisão de uma Alta Autoridade completamente independente dos governos nacionais, o Tratado de Paris serviu de ponto de partida seguro para o processo de integração que se iniciava” (TREIN, 2009, p. 90).

Em junho de 1955, um ano após fracassarem as negociações para criação da CED, a Conferência de Messina relançou o processo de integração europeia sobre novas bases, estabelecendo um comitê comandado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Bélgica, Paul-Henri Spaak, que apontou a necessidade de criação de um mercado comum generalizado e de uma ação supranacional para regular a energia atômica no continente.

Como desdobramentos dos trabalhos do comitê Spaak, em março de 1957 foram assinados em Roma os tratados de criação da Comunidade Econômica Europeia – CEE – e da Comunidade Europeia de Energia Atômica – EURATOM –, que entraram em vigor em 1º de janeiro de 1958. Este estudo se concentrará na evolução da CEE nas próximas seções.

### **3.2. TRATADOS DE ROMA E A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA**

Buscando concentrar esforços no domínio econômico, menos sujeito a resistências nacionais do que a questão da defesa, a CEE foi originalmente composta pela Alemanha Ocidental, França, Itália e os três membros do BENELUX, tendo como objetivo a integração por meio da transformação das trocas comerciais e da produção, visando à expansão econômica. Tinha ainda como meta estabelecer um processo de construção funcional da



Europa política, buscando o alargamento da Comunidade a mais países do continente. Efetivamente, a CEE representou a criação de um mercado comum e de uma união aduaneira entre seus membros, bem como propiciou o desenvolvimento de políticas comuns.

O Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, ou simplesmente Tratado CEE, estabeleceu em seu artigo 2º. como objetivos primordiais “a promoção do desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas, uma expansão contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida, e relações mais estreitas entre os Estados”, através da construção “de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas econômicas dos Estados membros” (UNIÃO EUROPEIA, [1957] 2012, p. 5).

A CEE, idealizada desde o final da Segunda Guerra pelo político francês Jean Monnet e pelo luxemburguês Robert Schuman, buscou eliminar as barreiras que dividiam a Europa ocidental, através de uma união aduaneira ampla com uma pauta de importações e exportações integrada. Tinha como princípios a supressão às restrições ao comércio internacional, a instauração da livre concorrência, a elevação da unidade e a redução do atraso e das assimetrias das economias menos desenvolvidas, sobretudo após os alargamentos, além da construção funcional da Europa através da elaboração de políticas comuns em campos específicos, como agricultura, transportes e comércio. (UNIÃO EUROPEIA, 2011e). Merece destaque a Política Agrícola Comum, na qual os países membros estabeleceram uma série de políticas de proteção ao setor contra a concorrência de agricultores de fora da CEE, por meio de subvenções comunitárias que mantiveram os preços abaixo do mercado, e assegurando a livre circulação de produtos agrícolas dentro da região. Até hoje, estas subvenções são objeto de diversas contestações na OMC e em outros organismos internacionais.

Por cinco décadas a CEE e a EURATOM foram, juntamente com a CECA, as três Comunidades Europeias com personalidade jurídica. Com a publicação do Tratado de Lisboa em 2007 suas competências foram unificadas dentro da figura da União Europeia.

Os Tratados constitutivos foram alterados diversas vezes, em especial por ocasião dos alargamentos, com a adesão de novos países: em 1973 com a entrada da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; em 1981 com a adesão da Grécia; em 1986 se somaram Espanha e Portugal; em 1995 a Áustria, Finlândia e Suécia; em 2004 Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca; e em 2007 aderiram a Bulgária e a Romênia, totalizando 27 Estados membros hoje em dia (UNIÃO EUROPEIA, 2009, p. 73). Em janeiro de 2012, a Croácia aprovou em referendo interno sua adesão à União Europeia, o

que deverá ocorrer em julho de 2013. São candidatos formais à adesão também a Turquia, Islândia, Sérvia, Macedônia e Montenegro.

A estrutura original da CEE se assentou no triângulo institucional apresentando em seus vértices o Conselho, responsável pela elaboração das normas comunitárias, a Comissão, encarregada de apresentar as propostas, e a Assembleia, de caráter mais consultiva. Ainda, assessorando no processo de decisão estava o Comitê Econômico e Social, outro órgão consultivo da CEE, formado pelos diferentes grupos da sociedade civil organizada.

A Comissão Europeia, autoridade da CEE nas esferas internacionais, era formada por representantes nomeados pelos Estados membros e detinha o “monopólio da iniciativa legislativa” e a prerrogativa de propor atos comunitários. Guardiã do Tratado, velava pela sua aplicação e era responsável por executar as normas, gerir e aplicar as políticas comuns. Por sua vez, o Conselho detinha a maior parcela dos poderes de decisão e elaboração das normas comunitárias, sendo composto pelos representantes ou Chefes de Estado e Governo dos países membros, que se reuniam periodicamente assessorados pelo Comitê dos Representantes Permanentes, subordinado a ele. A Assembleia Europeia inicialmente não era um órgão formado por representantes eleitos por sufrágio direto e universal, dispondo do poder de emitir pareceres, em caráter consultivo. Havia ainda o Tribunal de Justiça (UNIÃO EUROPEIA, 2011e).

O mercado comum europeu desde o princípio se assentou em quatro liberdades fundamentais, referentes à circulação. O Tratado CEE estabelecia, em seu artigo 3º, letra c), “a abolição, entre os Estados membros, dos obstáculos à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais” como uma das ações da Comunidade no sentido de promover o desenvolvimento econômico harmonioso e equilibrado, a estabilidade, o estreitamento das relações entre os Estados e o aumento do nível de vida da população, através do estabelecimento de um mercado comum e da aproximação das políticas econômicas dos países. A eliminação de direitos aduaneiros e de restrições comerciais à circulação de mercadorias eram tratadas nas letras a) e b) do mesmo artigo.

No Título III, o Tratado CEE abordava a liberdade de circulação de pessoas, de serviços e de capitais. Entretanto, é importante notar que tanto o *Capítulo I - Os trabalhadores*, quanto os seguintes, *II - O direito de estabelecimento* e *III - Os serviços*, ao restringirem a maior parte de seu escopo a atividades profissionais, demonstravam a fundamentação essencialmente econômica contida nas origens da Comunidade Econômica Europeia, e que perdurou até a década de 1980.

Estabelecia o artigo 48º. do Capítulo I do Tratado CEE:

“1. A livre circulação dos trabalhadores deve ficar assegurada, na Comunidade, o mais tardar no termo do período de transição.

2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão de nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.

3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de:

- a) Responder a ofertas de emprego efetivamente feitas;
- b) Deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-membros;
- c) Residir num dos Estados-membros a fim de nele exercer uma atividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais;
- d) Permanecer no território de um Estado-membro depois de nele ter exercido uma atividade laboral, nas condições que serão objeto de regulamentos de execução a estabelecer pela Comissão.

4. O disposto no presente artigo não é aplicável aos empregos na administração pública.” (UNIÃO EUROPEIA, [1957] 2012, p. 32).

Os artigos seguintes tratavam das medidas necessárias à realização progressiva e gradual da liberdade de circulação de trabalhadores, por meio de regulamentos e diretivas dos órgãos da CEE, no sentido de aproximar os sistemas nacionais de empregos dos países e eliminar restrições à movimentação de todos os trabalhadores dentro da Comunidade, com objetivo de possibilitar acesso às ofertas de emprego, que deveriam ser disponibilizadas de forma a garantir a livre escolha pelos interessados.

Através do artigo 7º. o Tratado vedou toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade. Estabeleceram-se assim os princípios da não discriminação e da igualdade de trato entre os trabalhadores comunitários e os nacionais, em qualquer Estado membro da CEE. Tais princípios se mostraram essenciais para o sucesso da evolução do mercado comum europeu, embora tenham sido objeto de diversos questionamentos e manifestações contrárias, em maior ou menor escala ao longo dos anos.

A qualquer trabalhador de um dos Estados membros deveria ser assegurado, em sua relação laboral em todo território abrangido pelo Tratado, tratamento idêntico àquele dado ao trabalhador nacional em todos os aspectos relacionados à Comunidade. A um tratamento igual fariam jus também seu cônjuge, descendentes menores de vinte e um anos e ascendentes sob seus cuidados, bastando para tanto serem nacionais de um dos Estados membros. Eram previstos programas de intercâmbio de jovens trabalhadores, o reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos.

O direito ao estabelecimento, compreendendo tanto o acesso e exercício às atividades não assalariadas quanto a constituição de empresas e sociedades, era garantido no Capítulo II, de modo a assegurar que os nacionais de Estados membros tivessem liberdade a se fixar e a montar agências, sucursais e filiais em qualquer um dos Estados da Comunidade, sem restrições em relação aos locais.

O Capítulo III por sua vez estabelecia as condições para supressão das restrições à prestação e ao recebimento de serviços em qualquer país membro, considerados como tais as atividades remuneradas de natureza industrial, comercial, artesanal e exercidas por profissionais liberais, e que não estivessem reguladas nos dispositivos relacionados à livre circulação de mercadorias, de capital ou de pessoas.

Ainda, “o direito de residência foi reconhecido aos trabalhadores e sua família, relacionando-se com o direito a exercer uma atividade laboral noutro país membro da CEE” (OCAÑA, 2003a). Para tanto deveriam ser atendidos alguns requisitos, como a comprovação que o interessado possuía recursos financeiros mínimos para suprirem as necessidades suas e de sua família, além de exigência de contratação de seguro contra doenças ou a inscrição em um serviço de saúde nacional, com objetivo de desonerar o sistema previdenciário do Estado de acolhida (JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, p. 58).

O Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia deixou claro que os beneficiários do direito à livre circulação não eram todas as pessoas, mas sim aqueles que exercessem atividade econômica, em geral remunerada, com exceção dos empregados nas administrações públicas. Tal critério tem como explicação a consecução do mercado comum, objetivo maior da CEE, no qual a Europa ocidental necessitava da movimentação de seus trabalhadores para que as atividades laborais e econômicas pudessem ser desenvolvidas em todo o espaço da Comunidade. O trabalho enquanto fator de produção era posto “a serviço da integração econômica, através da supressão dos obstáculos a sua livre circulação” (JAEGER JUNIOR, *ibidem*, pp. 50-51).

O documento não estendia os direitos de livre circulação aos trabalhadores nacionais de terceiros Estados, aqueles oriundos de fora da Comunidade, restringindo-os aos nacionais de territórios membros. Apenas estrangeiros à CEE com vínculos familiares com um nacional de um Estado membro faziam jus a parte desses direitos, com ressalvas estabelecidas. Tampouco a liberdade de circulação de pessoas era aplicável aos territórios e departamentos ultramarinos franceses, como Argélia, Guiana Francesa e outros, nos quais o Tratado tinha

aplicação restrita à circulação de mercadorias, à liberalização dos serviços e às regras de concorrência (JAEGER JUNIOR, *ibidem*, p. 51).

### 3.3. O ATO ÚNICO EUROPEU

Em 1965 o Tratado de Fusão, ou Tratado de Bruxelas, substituiu os Conselhos de Ministros da CEE, da CECA e da EURATOM, além das Comissões das duas primeiras, por um Conselho e uma Comissão únicos. Sucessivamente, o Tratado CEE foi alterado também em 1970, quando foi instituído o orçamento único para as Comunidades com um sistema de recursos próprios, ao invés das contribuições dos Estados membros que vigoravam até aquela data. Em 1975 foi atribuída competência ao Parlamento Europeu sobre o orçamento, bem como instituído um Tribunal de Contas único para as três Comunidades, e em 1979 foram realizadas as primeiras eleições para o Parlamento.

Em 1984 houve nova alteração, com disposições a respeito da saída da Groenlândia das Comunidades Europeias, que após a entrada da Dinamarca na CEE em 1973 viu seu comércio com os Estados Unidos e o Canadá enfrentar problemas decorrentes das regras tarifárias da união aduaneira europeia, continente com o qual tinha menos vínculos econômicos após a Segunda Guerra do que com a América do Norte. Este território autônomo, subordinado ao Reino da Dinamarca, por sinal foi a única parte de um Estado membro a abandonar as Comunidades e a União Europeia até o momento.

À medida que as Comunidades se desenvolveram, cresceu a necessidade de expandir a livre circulação também aos não trabalhadores, em especial nas matérias relacionadas ao direito de fixar residência em outro país, à supressão de controles nas fronteiras e ao estabelecimento de um regime jurídico único, extrapolando as dimensões econômicas originais do Tratado CEE de 1957 (JAEGER JUNIOR, *ibidem*, p. 57).

Como aponta Augusto Jaeger Junior:

“Numa primeira modalidade sobre a livre circulação de trabalhadores, assegurada está a prioridade aos nacionais na obtenção do emprego. Não preenchido o cargo por esses, opera-se a disposição [da vaga de emprego] aos nacionais dos demais Estados membros (...). Em uma segunda etapa, iniciada em 1964, a prioridade nacional foi substituída pela prioridade do mercado europeu que, entre outros avanços, amplia o conceito do que seja família<sup>45</sup>. Como uma terceira etapa (...) [está] a entrada em vigor do regime pleno de livre circulação de trabalhadores antes do prazo previsto, que era 1970, terminando com qualquer margem à discriminação e também com qualquer possibilidade de um emprego ser preenchido exclusivamente por nacionais de um dos Estados membros” (*ibidem*, pp. 59-60).

---

<sup>45</sup> N.R.: “Refere-se como amplitude do conceito de família a abrangência no que seja família de qualquer outro familiar que dependa economicamente do titular” (JAEGER JUNIOR, *idem*).

O direito à livre circulação na CEE só passou a alcançar as pessoas em geral, independente de exercerem atividade econômica, com o advento do Ato Único Europeu - AUE, assinado em 17 e 28 de fevereiro de 1986 respectivamente em Luxemburgo e Haia, e que entrou em vigor em 1º de julho de 1987.

O AUE é produto de negociações iniciadas em 1983 com a intenção de avançar na cooperação comunitária e política, aumentando as relações interinstitucionais entre os países, que levaram à publicação, em junho de 1985, do primeiro Livro Branco<sup>46</sup> das Comunidades Europeias, apontando uma série de medidas legislativas necessárias para a conclusão de um mercado interno, relançando o processo de integração europeu nessa direção e estabelecendo como prazo-limite a data de 31 de dezembro de 1992 (UNIÃO EUROPEIA, 2012a).

O conceito de *mercado interno* é uma ampliação do mercado comum iniciado em 1957, e foi definido a partir do AUE, que em seu artigo 13º. aditou nova disposição ao artigo 8º.A do Tratado CEE. Segundo a nova redação do Tratado, o mercado interno foi concebido como “um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada” (UNIÃO EUROPEIA, [1987] 2011, p. 7).

Para a realização plena do mercado interno único europeu, renovando o processo de integração que se apresentava em um momento de impasse e estagnação no início da década de 1980, o AUE buscava flexibilizar alguns pontos consagrados no Tratado original da CEE de 1957, em especial referentes às competências de seu órgão executivo, a Comissão Europeia, bem como do Conselho Europeu e reforçando o poder do Parlamento Europeu, seu órgão representativo. Também alargava as competências das três Comunidades.

O Ato Único Europeu expandiu o número de casos em que o Conselho poderia deliberar por maioria qualificada, e não apenas através da unanimidade dos representantes dos países, visando a aumentar a capacidade de tomada de decisão e a possibilitar a harmonização das legislações que a conclusão do mercado interno demandava. Com a redução dos casos em que era preciso obter um consenso unânime entre os membros, o AUE esperava diminuir as situações de bloqueio das votações de determinadas matérias por um dos Estados. Entretanto, medidas relacionadas à fiscalidade, à livre circulação de pessoas e aos direitos e interesses dos

---

<sup>46</sup> Os Livros Brancos são publicações das Comunidades Europeias sobre diferentes temas de caráter estratégico, como políticas sociais, comércio, infraestrutura, indústria, trabalho, ambiente, transporte, energia, entre outros, servindo de plano diretor às principais ações setoriais dos países do bloco. De 1985 até julho de 2012, as CE's publicaram trinta e sete Livros Brancos. O Livro Branco de 1985 é de autoria da Comissão Europeia, presidida na ocasião por Jacques Delors, político filiado ao Partido Socialista Francês, e encontra-se disponível no sítio da União Europeia, no endereço: <[http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index\\_pt.htm](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_pt.htm)>.

trabalhadores assalariados permaneciam com a exigência de aprovação unânime dos membros (UNIÃO EUROPEIA, 2012a).

Foi estabelecida uma política comunitária de coesão econômica e social, prevendo os efeitos do mercado interno sobre os países e regiões menos desenvolvidas, sendo criados os Fundos Europeus de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA - e de Desenvolvimento Regional – FEDER.

O Ato Único lançou, na esfera ambiental, o conceito da *subsidiariedade*, que anos depois seria consagrado no Tratado de Maastricht, no qual a Comunidade apenas deveria intervir em determinada matéria, nesse momento relacionado apenas a políticas de proteção ao meio-ambiente, quando sua ação pudesse ser mais bem desempenhada no nível comunitário do que em âmbito nacional, regional ou local (UNIÃO EUROPEIA, *idem*).

Através da reforma das instituições e da criação de novas competências às Comunidades, o AUE permitiu a transição do mercado comum para o mercado interno dentro do prazo estipulado, em 1º de janeiro de 1993, preparando terreno para o passo seguinte, de integração política e estabelecimento de união econômica e monetária.

Em relação à liberdade de circulação de pessoas, o AUE representou uma evolução dos debates iniciados no início da década de 1980, ao estabelecer alterações no Tratado CEE relativas à expansão do direito de ingresso, circulação e residência a todas as pessoas, inclusive àquelas que não exercessem atividade econômica, como estudantes, donas de casa, aposentados e turistas, além de trabalhadores não remunerados. Para JAEGER JUNIOR, “o conceito de mercado interior surgido com o TAUE desvinculou a livre circulação de pessoas da dimensão exclusivamente econômica e da interpretação restritiva até então consagrada” (*op. cit.*, p. 66).

Aponta Franklin Trein que “ao tratar a livre circulação de pessoas entre os Estados membros como um princípio fundamental” na Europa, o Ato Único reforçou as “decisões e os parâmetros contidos no Acordo de Schengen”, documento firmado um ano antes pelo governo de cinco países, sem a participação direta das Comunidades Europeias e que será objeto de estudo na próxima seção (TREIN, 2009, p. 93).

Essa mudança de paradigma, da Europa econômica para a Europa social (a Europa dos Cidadãos), estabeleceu alguns dos alicerces da cidadania regional, desenvolvida rapidamente a partir de 1992 na União Europeia.

### 3.4. ACERVO DE SCHENGEN

Nas discussões nos anos 80 sobre a liberdade de circulação de pessoas, duas vertentes se destacavam. Os governos de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca e Grécia eram contrários aos projetos de supressão total das fronteiras internas à Comunidade, defendendo que a liberdade de circulação deveria ser restrita aos cidadãos dos países do bloco europeu, devendo permanecer os controles fronteiriços para que fossem realizados os procedimentos de identificação daqueles que teriam o direito assegurado ao livre trânsito, seus parceiros europeus, e os procedimentos migratórios daqueles que fossem nacionais de Estados terceiros, os de fora da CEE, e que portanto estariam sujeitos às regras previstas para estrangeiros.

Em posição divergente, França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos defendiam que a liberdade de circulação deveria alcançar todos os cidadãos comunitários, bem como os estrangeiros dentro do espaço da Comunidade, eliminando qualquer forma de controle nas fronteiras internas entre os países da CEE.

Até as alterações decorrentes do AUE em 1986, a livre circulação ainda era basicamente restrita aos trabalhadores. Em razão das dificuldades institucionais encontradas pelo grupo de países interessados em expandir esse direito a todas as pessoas, haja vista que necessitavam de unanimidade nas votações do Conselho para incluir dispositivos que alterassem a regulamentação vigente, em especial o Título III e os artigos relacionados ao tema no Tratado CEE, e frente à posição contrária manifestada pelos demais membros, esses países apelaram para acordos intragovernamentais externos à Comunidade.

Em 1974 começavam a aparecer sinais de uma “consciência europeia” que aflorava, ao serem estabelecidas diretrizes tratando da unificação de passaportes na CEE (OCAÑA, 2003a). Em 1984, França e Alemanha Ocidental, os dois principais interessados na expansão da integração europeia, estabeleceram na Cúpula de Saarbrücken um acordo sobre a abolição dos meios de controle de tráfego de bens e movimentação de pessoas, com objetivo de ampliar o intercâmbio e facilitar os procedimentos de trânsito ao longo de suas fronteiras.

No ano seguinte, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo uniram-se à França e Alemanha Ocidental, firmando em 14 de junho, na cidade luxemburguesa de Schengen, o primeiro Acordo homônimo, que estabelecia entre eles uma área sem fronteiras internas, ou conforme melhor define Jiménez de Parga Maseda, “um espaço sem controles fronteiriços”, já que os limites políticos entre os países continuavam a existir e mantinham sua importância política ao definirem os Estados nacionais (MASEDA *apud* JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, p. 68).



O Espaço ou Área Schengen consiste no território internacional situado na Europa onde o direito à livre circulação em seu interior é assegurado a todas as pessoas. Como principais medidas de cooperação intragovernamental, que em 1º de maio de 1999 foram incorporadas ao quadro da União Europeia na construção do espaço de liberdade, segurança e justiça através do Tratado de Amsterdã, os países signatários aboliram toda forma de controle nas fronteiras internas desse espaço, eliminaram a exigência de vistos de ingresso para estadas de curta duração, unificaram e reforçaram procedimentos de controle nas fronteiras externas do território e em relação ao acolhimento de pedidos de asilo, através de regras comuns que visavam à facilitação do transporte e da circulação de pessoas e mercadorias. Foi estabelecida entre as partes a cooperação e coordenação entre os serviços policiais e as autoridades judiciárias (UNIÃO EUROPEIA, 2012f).

De certa forma e a título de exemplo, é possível entender o que representa o Espaço Schengen através de uma analogia com o conceito anteriormente apresentado de união aduaneira, guardadas obviamente as devidas peculiaridades. Como visto no capítulo anterior, em uma união aduaneira a livre circulação de mercadorias se caracteriza pela ausência de restrições nas trocas entre os países no interior do bloco, representada pela supressão de tarifas alfandegárias intrarregionais, a qual se soma a adoção de políticas coordenadas relacionadas às trocas com os países terceiros, onde há a unificação das tarifas externas através de uma pauta aduaneira comum.

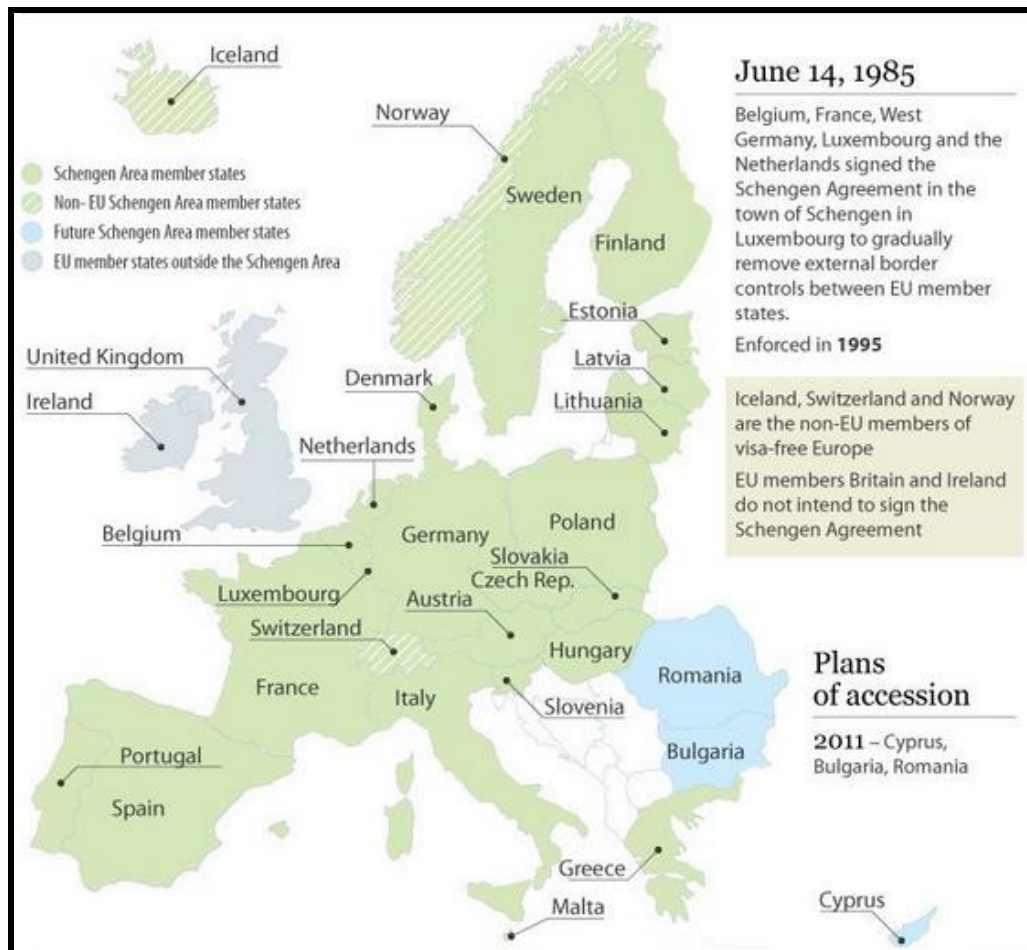
A Área Schengen, por sua vez, se traduz pela ausência de qualquer restrição à liberdade de circulação de pessoas entre os países membros, representada pela supressão de procedimentos de conferência de vistos e passaportes ou da apresentação de formulários e outros tipos de controle nos pontos de migração situados nas fronteiras internas ao bloco, que na prática tornam-se barreiras abertas sem nenhuma função administrativa.

Contrabalançando esta renúncia aos controles das movimentações interiores, os países membros do Acordo de Schengen passam a adotar políticas comuns referentes ao ingresso e estadia de cidadãos de fora do Espaço, oriundos de Estados terceiros, ao longo das fronteiras externas do bloco. Estas passam a funcionar como as muralhas de uma Europa fortaleza.

Todos os controles migratórios, que são simplificados para os cidadãos europeus e mais abrangentes para os estrangeiros, salvo nos casos onde há convênios de reciprocidade firmados, são realizados no momento em que o indivíduo desembarca em um porto ou aeroporto internacional, por exemplo, ou atravessa um ponto de controle de fronteira terrestre externa adentrando o território de um país da Área Schengen, vindo de um local no exterior.

Caso a pessoa seja aceita sem restrições por um dos países membros do Acordo, ela não terá que realizar mais nenhum procedimento de controle migratório caso deseje transitar por outros países no interior do espaço, tendo plena liberdade de circulação ao longo de todo o território. Tal direito é garantido para os nacionais de países membros do Espaço Schengen, bem como para os estrangeiros que tenham sua entrada autorizada.

**Figura 7 – Espaço Schengen, em 2011.**



Fonte: RIA NOVOSTI, 2011<sup>47</sup>.

O Acervo de Schengen, em vigor até a atualidade, foi inicialmente formado por um Acordo intragovernamental assinado em 14 de junho de 1985, que tratava bastante objetivamente das medidas de curto e longo prazo a serem seguidas pela República Federal da Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos, os cinco países fundadores, visando à supressão gradual dos controles nas fronteiras comuns. Em 19 de junho de 1990 a

<sup>47</sup> Além de Noruega, Islândia e Suíça, também o Principado de Liechtenstein é signatário do Acervo de Schengen, sem fazer parte da UE.

Convenção de aplicação do Acordo de Schengen passou a compor o Acervo, bem como os protocolos de adesão que se seguiram. As disposições do Acordo também eram aplicáveis à porção ocidental de Berlim até a reunificação, abrangendo toda a Alemanha após 90. Posteriormente mais países aderiram ao Acordo, ampliando o Espaço Schengen para além das fronteiras da CEE e da União Europeia, englobando quase todo o continente (figura 7).

### **Acordo de Schengen**

Conforme o Título I do Acordo de Schengen, como medidas de curto prazo aplicadas até 1º. de janeiro de 1986, os controles aduaneiros e de polícia nas fronteiras internas passaram a se dar de forma simplificada, através de inspeção visual dos veículos conduzindo passageiros, que deveriam dispor em seu para-brisas dianteiro “um disco verde de pelo menos oito centímetros de diâmetro” que servia para indicar que os mesmos estavam “em conformidade com as prescrições da polícia das fronteiras, só [transportavam] mercadorias admitidas de acordo com os limites das isenções e [respeitavam] a regulamentação dos câmbios”. Salvo em situações específicas que justificassem uma abordagem ou em procedimentos de rotina por sondagem, os veículos particulares e coletivos transportando pessoas necessitavam apenas reduzir a velocidade no ponto de controle, sem necessariamente efetuar parada (UNIÃO EUROPEIA, [1985] 2000, p. 14). Cabe salientar que a maioria das fronteiras entre os cinco signatários originais eram terrestres, ou em pontes sobre rios.

Os controles em veículos coletivos de transporte rodoviário de passageiros e de mercadorias deveriam ser ao máximo simplificados a fim de não retardarem o trânsito fronteiriço e facilitarem os procedimentos de despacho e desembarço aduaneiros<sup>48</sup>, a ponto de autorizações, folhas de itinerários e itens das legislações de trânsito, as quais deveriam ser harmonizadas ao máximo, serem fiscalizados apenas em um dos pontos de controle agrupados e justapostos nas fronteiras comuns dos países do Espaço, e não mais em ambos os lados como de costume. Os controles se dariam na saída de um país ou na entrada do outro, somente.

As autorizações para transporte público de passageiros não deveriam mais ser emitidas *por viagem*, e sim *a prazo*, e as inspeções pelos respectivos órgãos incentivadas a serem

---

<sup>48</sup> “O despacho aduaneiro de mercadorias na importação é o procedimento mediante o qual é verificada a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação às mercadorias importadas, aos documentos apresentados e à legislação específica, com vistas ao seu desembarço aduaneiro”. Nesse sentido, outro conceito importante diz respeito ao desembarço aduaneiro, definido como “o ato pelo qual é registrada a conclusão da conferência aduaneira. É com o desembarço aduaneiro que é autorizada a efetiva entrega da mercadoria ao importador e é ele o último ato do procedimento de despacho aduaneiro”(RECEITA FEDERAL, 2012).

efetuadas em sua origem ou no trânsito no interior dos países, ao invés de feitas no ponto de passagem nas fronteiras internas. Em relação ao transporte ferroviário, os países deveriam buscar soluções técnicas conjuntas para reduzir o tempo de parada dos comboios nas fronteiras comuns, bem como unificar os horários e datas de abertura dos postos aduaneiros para o tráfego fluvial (UNIÃO EUROPEIA, [1985] 2000, pp. 14-15).

Posteriormente a Convenção de aplicação estabeleceu em seu Título II, artigo 2º. que “as fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que o controle das pessoas seja efetuado”. Já com relação às fronteiras externas (art. 3º.), instituiu que as mesmas só poderiam ser cruzadas “nos pontos de passagem fronteiriços e durante as horas de abertura fixadas (...)”, cabendo aos Estados membros adotar sanções contra a passagem não autorizada (UNIÃO EUROPEIA, [1990] 2000, pp. 20-21).

Tendo em vista as características próprias do pequeno tráfego fronteiriço, aos cidadãos habitantes das zonas de fronteira foram garantidos privilégios que facilitavam seu acesso ao país vizinho a qualquer hora e em qualquer local, mesmo se o ponto de controle se encontrasse fechado ou por acessos distintos destes.

Pensando nas consequências advindas da supressão de controles nas fronteiras, os cinco países inicialmente signatários aproximaram suas políticas de concessão de vistos aos cidadãos de fora do espaço e os critérios de admissão em seu território, no intuito de reforçar a segurança nas fronteiras externas e a proteção ao Espaço coletivo.

Revestiu-se de especial importância no Acordo a cooperação entre as autoridades policiais e judiciárias dos países signatários, através de sistemas de troca de informações de segurança relevantes ao combate da criminalidade, posteriormente conhecido como Sistema de Informação Schengen ou SIS, criado com a Convenção de aplicação de 1990 e que vem sofrendo atualizações desde quando foi lançado em 1995. Ainda, as ações integradas de combate ao tráfico de substâncias estupefacientes ou entorpecentes, de armas e ao contrabando, à circulação ilícita de capitais, às fraudes fiscais e aduaneiras e à imigração ilegal foram contempladas no texto.

As medidas aplicáveis em longo prazo, presentes no Título II do Acordo de Schengen e que deveriam ser operacionalizadas até 1º. de janeiro de 1990, se concentravam na harmonização das legislações e regulamentos que garantissem a livre circulação de pessoas de forma plena a todos os cidadãos dentro da Área Schengen, assim como a segurança e a proteção do território em seus limites externos, sobretudo contra a criminalidade e a imigração ilegal de nacionais de Estados não membros das Comunidades Europeias. Para

tanto, os controles nas fronteiras comuns internas deveriam ser suprimidos e transferidos para as respectivas fronteiras externas, compreendidas como todos os pontos de passagem ligados a países não signatários do Acordo, assim como os limites marítimos, as estações ferroviárias, portos e aeroportos internacionais situados no interior dos países do Espaço, devendo ser reforçados os controles de entrada.

Os países deveriam negociar para estabelecer convênios e acordos entre as autoridades policiais e judiciárias, em matérias como investigação, extradição, entreaajuda judiciária internacional e luta comum contra a criminalidade, inclusive definindo condições de perseguição conjunta de suspeitos fora do território de origem.

Os controles de mercadorias deveriam progredir até serem totalmente feitos no interior do território ou nas fronteiras externas, e os procedimentos de despacho e desembarço aduaneiros deveriam se dar em centros binacionais integrados e contar com sistemas de troca de dados, com a utilização de documentação única.

Por fim, estabelecia o Acordo que possíveis convênios similares celebrados por membros e que envolvessem países terceiros estariam sujeitos à consulta e análise dos demais signatários de Schengen (UNIÃO EUROPEIA, [1985] 2000, pp. 16-17).

O Espaço Schengen sofreu alargamentos desde 1990, com a inclusão de países da CEE e da UE: Itália em 1990, Espanha e Portugal em 1991, Grécia em 1992, Áustria em 1995, Dinamarca, Suécia e Finlândia em 1996. Em 21 de dezembro de 2007 houve maciça adesão de República Tcheca, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Eslovênia e Eslováquia. Bulgária, Chipre e Romênia encontram-se em processo de adesão. Reino Unido e Irlanda, embora façam parte da União Europeia, não aderiram ao Acervo de Schengen, limitando-se a participar de certas disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, ao combate ao tráfico de estupefacientes e ao Sistema de Informação Schengen, não participando dos dispositivos relativos à liberdade de circulação de pessoas. A Dinamarca, apesar de signatária do Acervo de Schengen, apresenta posição diferenciada em função do Protocolo n.º 22 presente no Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no qual o país optou por não adotar as medidas previstas no Título V da Parte III deste Tratado, referente ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (UNIÃO EUROPEIA, 2012f).

Quatro países que não são membros da União Europeia fazem parte do Espaço Schengen. São eles Islândia e Noruega, que aderiram na condição de associados em 1996, uma vez que já pertenciam à União Nórdica dos Passaportes desde 1954, Suíça e

Liechtenstein, que se associaram em 2008. Ambos não têm voto no Comitê Executivo de Schengen, que foi integrado à União Europeia em 1999.

### **Convenção de aplicação do Acordo de Schengen**

Em 1990, os países membros assinaram a Convenção de aplicação, que desenvolveu diversos aspectos do Acordo de Schengen de 1985, relacionados à supressão de controles nas fronteiras internas e reforço da fiscalização nas fronteiras externas, condições de entrada e estadia de estrangeiros, políticas de uniformização de vistos, passaportes e transportes e diretrizes relativas à liberdade de circulação de estrangeiros com vistos válidos, dentro do tempo de validade dos mesmos.

A Convenção, que entrou em vigor em 1995, ainda esmiuçou questões referentes ao direito de moradia e títulos de residência, condições e responsabilidades pelo acompanhamento e tratamento de pedidos de asilo, políticas de segurança comum, de cooperação policial e judiciária, de extradição, entre outras, estabelecendo as bases das diretrizes de liberdade de circulação de pessoas em vigor hoje na União Europeia, e que serão pormenorizadas na próxima seção.

O Espaço Schengen conta atualmente com vinte e seis países, onde mais de 400 milhões de habitantes, além de outros milhões de turistas que anualmente visitam os países da região, muitos deles motivados pelas facilidades de trânsito entre os diversos países, movimentam as economias locais, deslocando-se e interagindo livremente sem qualquer tipo de restrição.

### **3.5. DE MAASTRICHT A LISBOA, SURGE A CIDADANIA EUROPEIA**

O final dos anos 1980 e início da década de 90 assistiu a uma fulminante sequência de fatos que alteraram estruturalmente o sistema internacional. As mudanças vividas especialmente na Europa com o fim da URSS, a abertura das economias do leste europeu ao mercado capitalista, a reunificação das Repúblicas Federativa e Democrática da Alemanha e a dissolução da Iugoslávia que fez explodir uma zona de guerra nos Balcãs encerraram uma era de meio século onde a bipolaridade entre capitalismo e comunismo dominou as relações políticas e econômicas de lado a lado ao redor do mundo.

“Dois países signatários dos Tratados fundacionais, ou seja, aqueles que instituíram as Comunidades Europeias, Itália e França não só não apoiaram a condução dada por Bonn às negociações com Berlin Oriental e com Moscou, como, nas palavras do presidente francês, François Mitterrand, criticaram frontalmente a perspectiva de uma Alemanha restaurada em seu território e população correspondendo ao período

anterior à Segunda Guerra Mundial, ou seja, de uma Alemanha reconduzida à condição de maior país da Europa” (TREIN, *op. cit.*, p. 95).

Após experimentarem avanços no processo de integração regional na segunda metade da década de 80, os países membros da CEE aproveitaram o fato que o Ato Único Europeu conseguiu superar parte da estagnação e do pessimismo vigentes nos anos anteriores ao estabelecer as bases da união política, diluindo divergências e restabelecendo a credibilidade do processo e de seus principais condutores. Assim, foi dada continuidade às negociações por meio de duas Conferências intergovernamentais, em Hanover em junho de 1988 e em Dublin em abril de 1990, onde se apontou a necessidade de alteração estrutural do Tratado CEE e de se estabelecer a definitiva construção da união econômica, monetária e política na Europa.

### **Tratado de Maastricht**

Foram necessárias longas e difíceis discussões acerca da convergência política supranacional, que finalmente era trazida para o cerne do processo de integração e que deveria se refletir na posição centralizadora de uma união envolvendo novas políticas sociais e de defesa da Europa. Entretanto, a representação do Reino Unido sistematicamente rejeitou qualquer formulação que indicasse cessão de soberania política do Estado nacional em prol da Comunidade Europeia. Em 17 de abril de 1991 foi esgotada a pauta de negociação, chegando-se a um acordo distante da ideia original de unidade europeia, apresentando uma fragmentação e falta de sinergia institucional, especialmente na construção dos pilares básicos da União. Ainda, as matérias onde não houve acordo foram tratadas em Protocolos específicos de ressalvas e exceções. (TREIN, *ibidem*, pp. 95-96).

Em 7 de fevereiro de 1992 na cidade holandesa de Maastricht foi assinado o Tratado da União Europeia – TUE, que criou uma nova entidade que se assentava em três pilares, idealizados metaforicamente na forma de um “templo grego”. O pilar comunitário é o central, reunindo as Comunidades Europeias (CECA, CEE e EURATOM) e todas as suas instituições, legislações, regulamentos, diretrizes e políticas setoriais. De modo geral, representava os poderes supranacionais da União. Os pilares laterais eram baseados na cooperação entre os países, e estabeleciam a política externa de segurança comum – PESC, e definiam a cooperação no âmbito de justiça e assuntos do interior - JAI. Surgia assim a União Europeia, “pedra angular no processo de integração” (OCAÑA, 2009b).

O TUE, também conhecido como Tratado de Maastricht, entrou em vigor em 1º de novembro de 1993, após difícil processo de ratificações e aprovações por referendos nos

países, em função de uma grave crise econômica que se abateu em 1992 e dos sangrentos conflitos na Federação Iugoslava que se desintegrava, demonstrando as dificuldades do bloco em pôr em prática as políticas de segurança exterior.

As instituições da UE foram definidas com base no organograma da CEE, apresentando algumas alterações funcionais, onde foram mantidas a Comissão, o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas e o Comitê Econômico e Social Europeu, e criados o Conselho da União Europeia, o Banco Central Europeu, o Banco Europeu de Investimentos e o Comitê das Regiões.

O Conselho da União Europeia, ou simplesmente Conselho, é onde se reúnem os representantes e Ministros dos Estados membros, buscando a coordenação das políticas setoriais da UE, detendo poderes legislativos e competência para deliberar por maioria simples, maioria qualificada ou por unanimidade, dependendo da matéria. Já o Conselho Europeu é a Cúpula formada pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros, além do Presidente da Comissão e com a participação do Presidente do Parlamento Europeu, na qual são definidas as principais iniciativas políticas comunitárias, exercendo ainda o papel de arbitragem às questões omissas em outras esferas, como no Conselho.

O Comitê das Regiões é um órgão consultivo formado por representantes das autoridades locais e regionais, que se manifestam nas fases de projeto de novas legislações que afetem ou envolvam interesses regionais (UNIÃO EUROPEIA, 2009, p. 86).

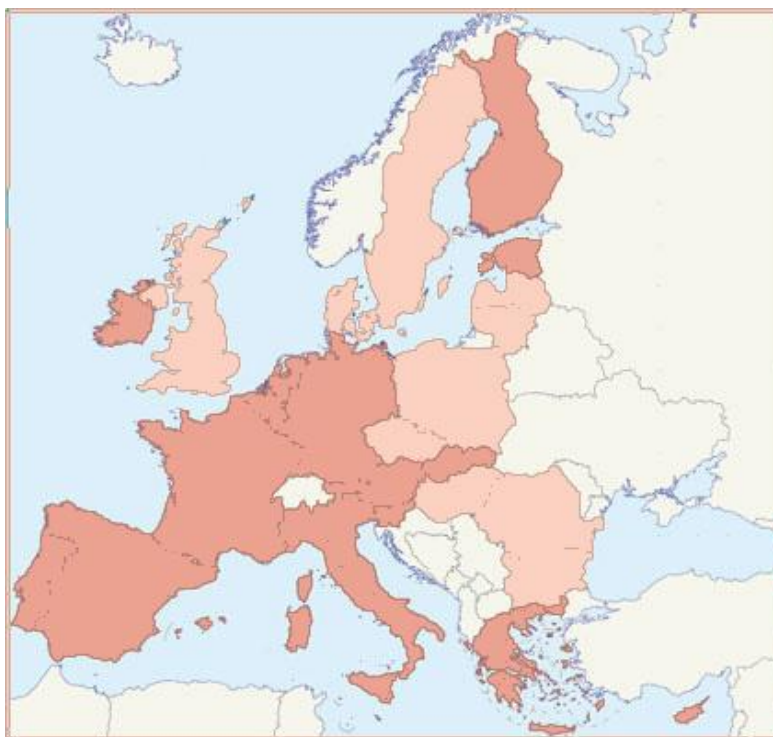
Foram criadas, ao longo dos anos subsequentes, uma série de Agências especializadas e descentralizadas, com atuação em setores e temas específicos em âmbito supranacional, apoiando as autoridades da União e dos Estados membros. Relacionadas à liberdade de circulação de pessoas no espaço europeu estão a FRONTEX, responsável pela gestão da cooperação operacional nas fronteiras externas da União, a EUROJUST, Unidade Europeia de Cooperação Judiciária, EASO, Gabinete Europeu de apoio em matéria de asilo, a EASA e a EMSA, agências que tratam de segurança na aviação e no transporte marítimo respectivamente, a ERA, Agência Ferroviária Europeia, a EUROFOUND, fundação ligada a melhorias nas condições de vida e trabalho aos cidadãos europeus, a EUROPOL, serviço integrado de polícia da UE e a Agência TI, que gere os sistemas operacionais de grande escala ao longo do espaço europeu, como os Sistemas de informação e dados de Schengen SIS e SIS II em desenvolvimento. Surgiram também Agências executivas, como a Agência Executiva da Rede Transeuropeia de Transportes (TEN-T EA), organismos criados para o desenvolvimento



de determinadas tarefas de gestão de programas comunitários, por períodos definidos, vinculados à Comissão. (UNIÃO EUROPEIA, 2012b).

A partir da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, foi alterado o Tratado CEE com a instauração da união econômica e monetária na Europa, em paralelo ao mercado interno. A UEM previa uma primeira etapa referente à livre circulação de capitais, seguida da convergência das políticas econômicas dos Estados membros iniciada em 1994, e estabelecendo prazo até 1º. de janeiro de 1999 para a entrada em vigor de uma moeda única a ser utilizada em substituição às moedas nacionais ao longo do bloco<sup>49</sup>, e a implantação de um Banco Central Europeu responsável pela coordenação das políticas financeiras e cambiais.

**Figura 8 – Países da Zona do Euro, atualmente**



- Países da UE que utilizam o euro: Áustria, Bélgica, Chipre, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Portugal, Eslováquia, Eslovênia e Espanha.
- Países da UE que não utilizam o euro: Bulgária, Dinamarca, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa, Romênia, Suécia e Reino Unido.

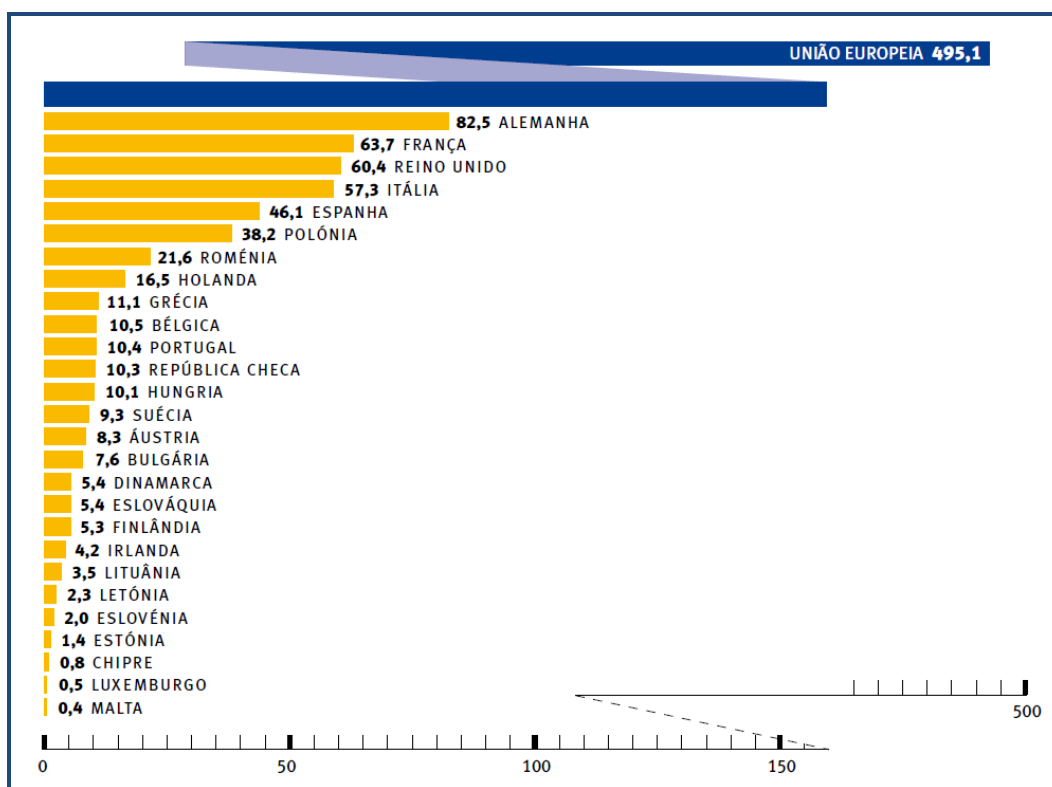
Fonte: UNIÃO EUROPEIA, 2012c.

<sup>49</sup> Contudo, nem todos os países membros da União Europeia aderiram ao euro. É o caso do Reino Unido, Dinamarca e Suécia que rejeitaram a unificação monetária. A maioria dos países que aderiram em 2004 e 2007, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca, Bulgária e Romênia, encontra-se em processo de adesão ao euro. Ainda, há regiões de países que adotaram a moeda única mas que constituem exceções, permanecendo com o uso de sua moeda local, como nas Antilhas Holandesas e em alguns departamentos ultramarinos franceses. Há também países fora da UE que adotaram o euro, como San Marino, Mônaco, Andorra e Montenegro.

Também foi instituída a cidadania europeia, reforçando a vertente social da Comunidade, e reforçados os poderes do Parlamento Europeu, aumentando a legitimidade das instituições representativas (UNIÃO EUROPEIA, 2011d).

Na ocasião da entrada em vigor do TUE eram doze os Estados membros: Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Espanha e Portugal. A União correspondia a uma área superior a 2,3 milhões de km<sup>2</sup> e a uma população de mais de 366 milhões de pessoas. Nos vinte anos seguintes, o bloco expandiu-se para vinte e sete membros, seu território ampliou-se para 4.308.217 km<sup>2</sup>, e sua população supera os 500 milhões de habitantes. (UNIÃO EUROPEIA, 2009, pp. 6 e 9).

**Tabela 17- População da União Europeia, 2006**



Fonte: UNIÃO EUROPEIA, 2009.

A formação da União Europeia expandiu a integração regional para além da esfera econômica, institucionalizando em definitivo os avanços iniciados com o AUE na cooperação política e social entre os membros. O mercado interno “caracterizado pela abolição, entre os Estados membros, dos obstáculos à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais” foi definitivamente incorporado à União através do artigo 3º., letra c) do TUE, que alterou o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, ao lado das “medidas

relativas à entrada e à circulação de pessoas no mercado interno”, na letra d) do mesmo artigo, e da criação de um Fundo Social Europeu, letra i), ambos definidos como ações objetivas para se “promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados membros”, princípios da União Europeia definidos no artigo 2º. (UNIÃO EUROPEIA, [1992] 2012).

Outra inovação presente do Tratado de Maastricht e incluída no TCEE foi o princípio da *subsidiariedade*, no qual as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo aos cidadãos. Conforme definido no artigo 3º.-B, a Comunidade só deve atuar dentro dos limites de suas atribuições, ou nos domínios alheios às suas atribuições exclusivas “se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros”, podendo ser mais bem atingidos no âmbito comunitário. Da mesma forma, as ações da Comunidade devem ser proporcionais aos objetivos desejados, não excedendo o necessário para sua execução (UNIÃO EUROPEIA, *idem*).

Através da inclusão do Título XII foram criadas as redes transeuropeias de infraestruturas de transportes, energia e telecomunicações, que serão apresentadas em seção própria neste capítulo.

A liberdade de circulação de pessoas ao longo do espaço de liberdade, justiça e segurança, no sentido mais amplo desenvolvido desde o Acordo de Schengen, passou a ser uma das prioridades da integração, tornando-se “um direito fundamental do ordenamento comunitário” (MASEDA *apud* JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, p. 79). A Comunidade Europeia, a partir de então denominada *União* como um símbolo do avanço do projeto histórico iniciado após a Segunda Guerra, voltou-se para o intercâmbio sócio-cultural, político, econômico e humano entre os povos europeus, representado posteriormente no seu lema: “Europa, unida na diversidade” (UNIÃO EUROPEIA, 2009, p. 10).

### **A cidadania da União**

A principal conquista social do Tratado de Maastricht foi a criação e instrumentalização do conceito de *cidadania da União*, embora mantidas as fronteiras políticas, as nacionalidades e as definições de Estado-nação. O conceito foi elaborado com objetivo de fortalecer a identidade europeia e inserir os cidadãos europeus de forma mais

intensa no processo de integração comunitária (OCAÑA, 2003b). A cidadania supranacional europeia, a qual todas as pessoas com nacionalidade de algum dos Estados membros passaram a usufruir em complemento à sua respectiva cidadania nacional, é representada pelas garantias contidas no Tratado da União Europeia aos cidadãos da União de se deslocarem, residirem, viverem e trabalharem sem restrição de tempo ou outros impedimentos<sup>50</sup>, e de terem assegurados o acesso amplo a todos os seus direitos e serviços públicos e privados em qualquer território da União, além da proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer dos Estados membros quando estiverem no exterior, fora da UE.

O Tratado de Maastricht aditou a Parte II ao Título II do TUE, que alterava o Tratado CEE, tratando especificamente do tema:

“PARTE II  
A CIDADANIA DA UNIÃO

Artigo 8º.

1. É instituída a cidadania da União.

É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.

Artigo 8º.-A

1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.

2. O Conselho pode adoptar disposições destinadas a facilitar o exercício dos direitos a que se refere o número anterior; salvo disposição em contrário do presente Tratado, o Conselho delibera por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após parecer favorável do Parlamento Europeu.

Artigo 8º.-B

1. Qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Esse direito será exercido sem prejuízo das modalidades a adoptar, até 31 de Dezembro de 1994, pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu; essas regras podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado-membro o justifiquem.

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 138º. e das disposições adoptadas em sua aplicação, qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Esse direito será exercido sem prejuízo das modalidades a adoptar, até 31 de Dezembro de 1993, pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu; essas regras podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado-membro o justifiquem.

---

<sup>50</sup> Exceto os limites e condições relacionados a questões de segurança, ordem e saúde públicas.

#### Artigo 8º.-C

Qualquer cidadão da União beneficia, no território de países terceiros em que o Estado-membro de que é nacional não se encontre representado, de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Até 31 de Dezembro de 1993, os Estados-membros estabelecerão entre si as regras necessárias e encetarão as negociações internacionais requeridas para garantir essa protecção.

#### Artigo 8º.-D

Qualquer cidadão da União goza do direito de petição ao Parlamento Europeu, nos termos do disposto no artigo 138º.-D.

Qualquer cidadão da União pode dirigir-se ao Provedor de Justiça nos termos do disposto no artigo 138º.-E.

#### Artigo 8º.-E

A Comissão apresentará ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social, até 31 de Dezembro de 1993, e posteriormente de três em três anos, um relatório sobre a aplicação das disposições da presente Parte. Esse relatório terá em conta o desenvolvimento da União.

Com base nesses relatórios, e sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, pode aprovar disposições destinadas a aprofundar os direitos previstos na presente Parte, cuja adopção recomendará aos Estados-membros, nos termos das respectivas normas constitucionais.” (UNIÃO EUROPEIA, [1992] 2012).

O estatuto da cidadania europeia estabelecido no TUE destacou também a igualdade de oportunidade e tratamento isonômico, a representatividade, com o direito a qualquer cidadão a votar e a ser votado nas eleições municipais e do Parlamento Europeu no país onde o cidadão europeu esteja residindo, mesmo não sendo nacional de lá, a participação em qualquer sufrágio no âmbito da União e a não discriminação por nacionalidade (JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, pp. 80-86).

Diferentemente das cidadanias nacionais, “a cidadania europeia (...) não impõe, até o presente, nenhum tipo de dever aos cidadãos dos Estados membros” (OCAÑA, 2003b). Com a evolução das negociações entre os Estados membros, materializada nos Tratados subsequentes, foi incluído no texto do Tratado sobre o Funcionamento União Europeia, atualmente em vigor, que “a cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui” (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 56).

Os princípios de não discriminação foram posteriormente ampliados através da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em seu artigo 21º., anexada ao Tratado da União Europeia, que incluiu como conduta inaceitável e proibitiva qualquer discriminação “em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras”, ou pelo fato da pessoa pertencer “a uma minoria nacional”, ou em função de “riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual” (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 7).

As ações da União Europeia foram direcionadas no sentido de diminuir as distâncias entre as populações, respeitando-se as características nacionais e regionais de cada grupo. Os documentos da UE passaram a ser redigidos em todas as línguas oficiais e majoritárias dos países membros. Ao todo a União reconhece vinte e seis línguas diferentes em seu território<sup>51</sup>.

### **Tratados de Amsterdã e Nice**

Entre 1989 e 1992, diversas candidaturas de países foram recebidas pelas Comunidades Europeias, sucessivamente apresentadas pela Áustria em 1989, Malta e Chipre em 1991, Finlândia, Noruega e Suíça em 1992. Após negociações envolvendo as autoridades da UE e dos governos nacionais, a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia foi aprovada. Entretanto em referendos realizados na Suíça e Noruega, a maioria dos cidadãos decidiu pela não participação de seus países na União Europeia.

Com objetivo de reformar pontos pré-definidos no Tratado de Maastricht, e revisar a política exterior e de segurança comum, tida como desastrosa pela opinião pública ao não impedir as milhares de vítimas da guerra dos Balcãs e ao apoiar as ações da OTAN, foi instalada uma Cúpula intergovernamental em Turim em 1996, que apontou a necessidade da União Europeia se estruturar institucionalmente de forma a ter condições de atuar e prevenir, intervindo organizadamente como um bloco nas questões externas importantes e não apenas reagir quando demandada. Buscava corrigir a defasagem existente no Tratado de Maastricht entre os ambiciosos objetivos traçados em matéria da PESC e os escassos meios disponíveis à União para colocá-los em prática.

Após o fim da URSS se configurou um vácuo de poder pós-Guerra Fria na Europa, uma vez que os EUA de fato nunca assumiram um papel hegemônico no velho continente, e a União Europeia nunca ocupou seu espaço internacional com uma posição verdadeiramente unificada no sistema-mundo.

No contexto dos anos 1990, com o fim do Pacto de Varsóvia que envolvia a maioria das nações do bloco comunista, a OTAN passou a representar a força majoritária em matéria de defesa, sendo uma organização eminentemente militar que embora incluísse todos os países membros da UE à época não se apresentava como uma voz europeia no mundo, já que

---

<sup>51</sup> Línguas Latinas: catalão, castelhano, galego, francês, italiano, português e romeno; línguas germânicas: alemão, inglês, neerlandês; línguas germânicas do norte: sueco e dinamarquês; línguas fino-húngaras: estônio, finlandês e húngaro; língua pré-celta: basco; língua celta: gaélico; língua helênica: grego; línguas eslavas: búlgaro, eslovaco, esloveno, polaco e tcheco; línguas bálticas: letão e lituano; língua semítica: maltês (UNIÃO EUROPEIA, 2009, p. 70)

era composta também por EUA, Canadá e Turquia, além da Islândia, nação europeia mas fora da União.

A União Europeia buscava consolidar-se como força política e defender sua unificação monetária e econômica, em pleno curso nesse período pós-Maastricht. Os objetivos em mente nas negociações de Turim eram a unidade no planejamento político e a dotação de competências e amparo institucional que assegurassem uma resposta rápida e um eficiente sistema de observação, análise e atuação frente às crises e conflitos regionais.

Com as principais alterações focadas no Título V do TUE que regula a PESC, o Tratado de Amsterdã, assinado em 2 de outubro de 1997, complementou o Acervo de Schengen ao criar e melhorar os mecanismos de defesa jurídicos e de segurança comum, fortalecendo por um lado as fronteiras externas da Comunidade e por outro o espaço interno de liberdade e direitos dos cidadãos.

Por meio de um Protocolo específico anexo ao Tratado de Amsterdã, foram incluídos à União Europeia todos os acordos e disposições do Acervo de Schengen, autorizando seus signatários a estabelecerem uma cooperação reforçada no âmbito da liberdade de circulação de pessoas. O Comitê Executivo de Schengen foi substituído pelo Conselho Europeu, que assumiu todas as suas competências deliberativas.

O Título VI do TUE referente à cooperação policial e judiciária em matéria penal, outro legado desenvolvido na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, estabeleceu como um dos objetivos da União “facultar aos cidadãos um elevado nível de proteção num espaço de liberdade, segurança e justiça, mediante a instituição de ações em comum entre os Estados membros no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal e a prevenção e combate do racismo e da xenofobia” (UNIÃO EUROPEIA, [1997] 2012).

Outra razão que levou às alterações no TUE foi o elevado índice de desemprego vigente na Europa no final do século XX, sobretudo atingindo os mais jovens. Com intuito de atuar na abertura de postos de trabalho e promover a evolução em questões sociais, foi criada uma política comunitária de emprego, detalhada no Título VI-A.

Contudo, as reformas institucionais presentes no Tratado de Amsterdã foram ainda insuficientes, na prática, frente aos novos desafios com a iminente entrada dos países do centro-leste europeu na União, o que se confirmou em 2004 e 2007 com a adesão de mais doze nações, com diferentes graus de desenvolvimento econômico e político, o que alterou muito a configuração original e o equilíbrio de forças no bloco.

Com intuito de preparar a União institucionalmente para esse alargamento, foi realizada nova Conferência intergovernamental, novamente cercada de tensões e posições divergentes envolvendo o projeto para desenvolvimento da integração política europeia que conciliasse interesses coletivos mas reguardasse as posições individuais dos membros, no modelo de Federação de Estados nacionais semelhante à Federação Alemã. Em 26 de fevereiro de 2001, em Nice na França, foi assinado o Tratado homônimo que alterava a dimensão e a composição da Comissão, ampliava a cerca de trinta novos títulos as votações em que era necessária maioria qualificada para aprovação de projetos, e em especial modificava a ponderação dos votos no Conselho, que passavam a ser proporcionais à população de cada membro e não mais igualitários entre todos, o que favoreceu os maiores países. Apesar dos avanços limitados, o Tratado de Nice preparou a União para as adesões de novos membros.

No mesmo ano foi convocada a Convenção de Laeken, na Bélgica, incumbida de redigir o projeto de Constituição da União Europeia, que deveria agregar todo o acervo de cinquenta anos das Comunidades e Tratados em um texto único. Com base em questionamentos centrados em grandes temas e foco na reforma do conjunto de instituições comunitárias, a Declaração de Laeken analisou questões relacionadas à Carta dos Direitos Fundamentais do Cidadão Europeu, ao conceito de subsidiariedade, ao papel do Poder Legislativo dos Estados membros, à governança política e econômica, à política exterior, de segurança e de defesa comuns, à simplificação dos procedimentos administrativos em todos os níveis, ao espaço de liberdade, de segurança e justiça no interior da UE e à Europa social. Após ter sido retirada a proposta de estrutura federativa, foi mantida a configuração tradicional comunitária, com preponderância do Conselho Europeu, da Comissão e do Parlamento Europeu. (TREIN, *op. cit.*, pp. 101-104).

O Conselho Europeu aprovou os resultados da Convenção de Laeken, e em 29 de outubro de 2004, em Roma, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa foi assinado pelos vinte e cinco Chefes de Estado e Governo dos países membros, no ato que deveria representar o maior passo do processo de integração europeu.

Entretanto as dificuldades de ratificação da Constituição Europeia surgiram em 29 de maio e três dias depois, em 1º de junho 2005, quando após ter sido ratificada por dezoito países, a maioria da população da França e dos Países Baixos rejeitou em consultas diretas o Tratado constituinte. Nesse contexto, decretou-se a interrupção do processo de ratificações



pelos demais países e a Constituição Europeia foi abandonada, com o retorno às negociações pós-Tratado de Nice.

“Era como se um portal para o futuro tivesse sido fechado, interrompendo uma trajetória da qual muitos esperavam a realização da grande oportunidade histórica para a Europa recuperar sua posição de ator de primeira linha no cenário da Comunidade Internacional” (TREIN, *ibidem*, p. 104).

Após um período de crise política nas relações internas da União e estagnação das negociações, em 2007 teve sucesso a proposta de criação de uma Conferência intergovernamental com objetivo de estabelecer uma reforma do Tratado da União Europeia tornando-o mais simples e funcional, recuperando as discussões que levaram ao consenso em torno do texto constitucional rejeitado.

### **Tratado de Lisboa**

Após curto período de negociações, em 13 de dezembro de 2007 em Lisboa foi assinado a mais recente e significativa alteração nos Tratados da União Europeia e das Comunidades Europeias, estando em vigor desde 1º de dezembro de 2009. Concebido como um acordo entre Estados, diferentemente do projeto de Constituição de 2004 idealizado como um acordo entre cidadãos, o Tratado de Lisboa conseguiu derrubar boa parte das divergências entre os governos, sobretudo no que tangia à cessão de soberania e perda de autonomia nacional. O Tratado foi ratificado por vinte e seis países membros, não tendo sido aprovado pela Irlanda.

O Tratado de Lisboa pôs fim ou pelo menos solucionou grande parte dos pontos em discussão e negociação desde Maastricht, conferindo personalidade jurídica única à União Europeia, que passou a substituir e suceder oficialmente à Comunidade Econômica Europeia, à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e à EURATOM, englobando todas as suas competências e diretrizes. Com a personalidade jurídica adquirida, a UE passou a ter assento, juntamente com os seus Estados membros, nos diversos organismos internacionais, nos mesmos moldes da URSS que possuía cadeira e voto na ONU no passado, além de todos os países por ela representados, que individualmente também tinham representação plena.

A partir do Tratado de Lisboa, a União Europeia passou a ser regida por apenas dois documentos máximos, o Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Após sua entrada em vigor em 2009, os Tratados sofreram pequenas retificações além da inclusão de anexos, sendo o mais significativo a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 2000 e alterada em 2007, passando a ter o

mesmo valor jurídico que os Tratados. A versão atualizada dos Tratados disponível no Jornal Oficial da União Europeia data de 30 de março de 2010.

Entre os principais objetivos dos Tratados estavam o aumento da eficiência da UE e do papel do Parlamento Europeu, que passou a ter novos poderes em relação ao orçamento e à legislação. Houve a redução dos quadros da Comissão a um número igual a dois terços do total de Estados membros, no intuito de reduzir as obstruções nas discussões registradas no passado, e o aumento da participação dos cidadãos europeus, que passavam a poder incluir projetos políticos junto à Comissão através de petições que apresentassem pelo menos um milhão de assinaturas de um número representativo de países. O princípio da subsidiariedade foi reforçado com o fortalecimento dos Parلامentos nacionais, através de mecanismos que restringem a atuação da União em questões melhor atendidas em caráter supranacional. Ainda, pela primeira vez foi estabelecida uma cláusula de saída, possibilitando aos interessados deixarem a União.

O artigo 13º. do Tratado da União Europeia confirma as instituições da União: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas, devendo cada uma delas atuar dentro dos limites das atribuições conferidas pelos Tratados, mantendo entre si uma cooperação leal.

Os processos de tomada de decisão por maioria qualificada no Conselho foram ampliados e, visando ao crescimento da legitimidade da União, uma nova regra passará a vigorar nestes casos a partir de 2014, a dupla maioria, na qual para aprovação das matérias será necessário o recebimento do voto favorável de 55% dos Estados membros e que representem, no mínimo, 65% da população da União.

Foi instituído o cargo de Presidente do Conselho Europeu com mandato renovável de dois anos e meio, e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Este último se torna o principal interlocutor nas relações internacionais da União com os países terceiros e organismos internacionais.

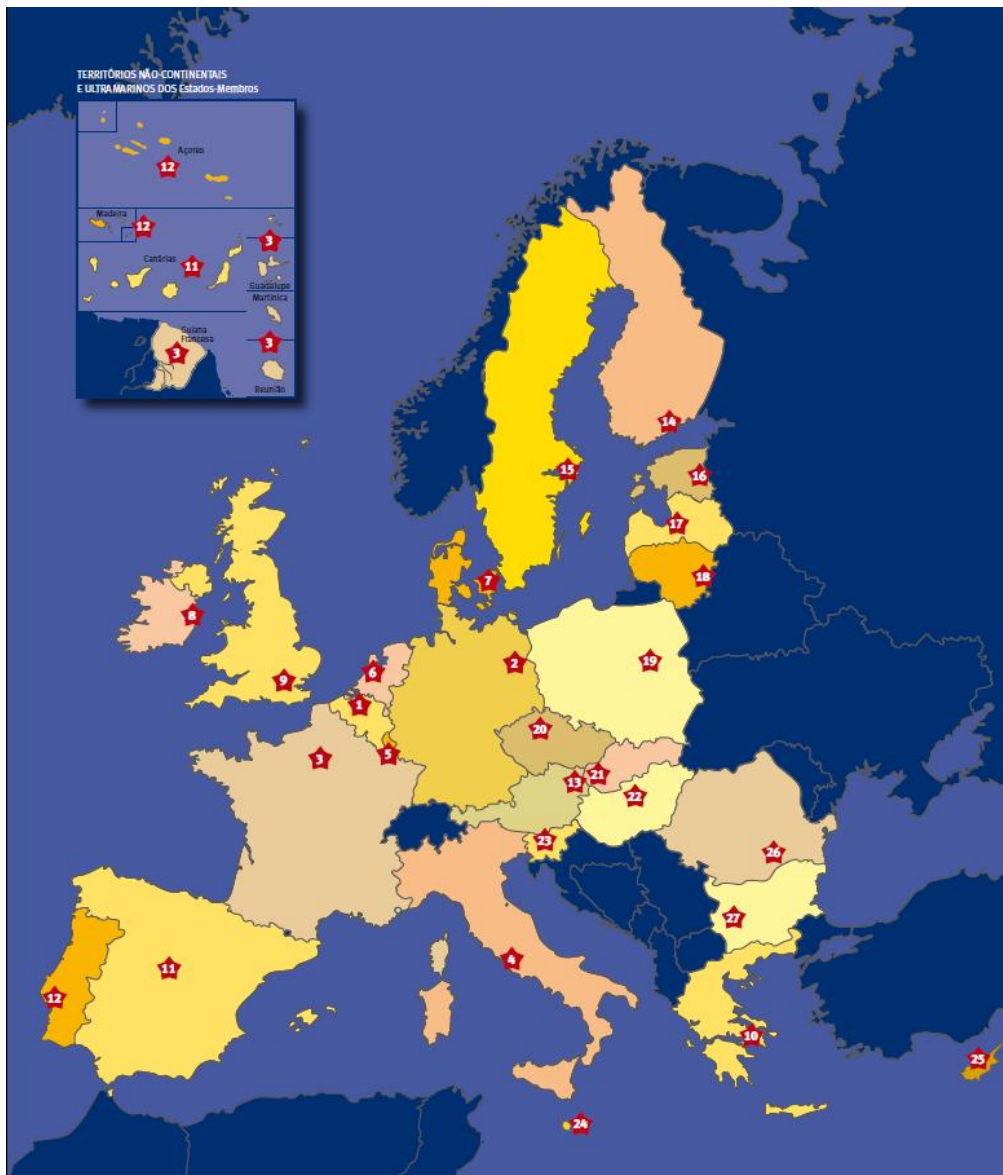
A Carta dos Direitos Fundamentais, proclamada em 12 de dezembro de 2007 pelas três instâncias da União e que estabelece os princípios e valores que regem a União e os seus cidadãos, teve seu valor jurídico equiparado aos Tratados. Dentre os princípios fundamentais da UE nela descritos estão a democracia, o Estado de Direito, os direitos universais da dignidade humana, a liberdade, a igualdade e a solidariedade, tendo no ser humano o cerne de sua ação (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 2).

O Tratado de Lisboa especificou, no Tratado da União Europeia, os objetivos democráticos da União, reforçando a liberdade política, econômica e social dos cidadãos europeus e as quatro liberdades de circulação consagradas desde a criação do mercado interno. Ampliou a unidade do bloco sem deixar de lado as identidades e a soberania nacionais, delimitando as competências da União pelo princípio da atribuição, devendo ela atuar unicamente dentro dos limites atribuídos nos Tratados, e deixando claro que todas as competências não previstas neles pertencem aos Estados membros. Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade se mantêm como bases da UE.

Ao criar um Tratado específico sobre seu funcionamento, a União consolidou as discussões iniciadas em Maastricht em 1992, simplificando sua atuação e seus regulamentos e buscando aproximar-se efetivamente dos cidadãos, que ainda se enxergam muito mais como nacionais de seus países do que como europeus, com exceção daqueles países que saíram de longas ditaduras pouco antes de entrar na União Europeia, como Portugal e Espanha.

Contudo os recentes e futuros alargamentos, a imensa assimetria econômica, política e social entre os países membros, a falta de autonomia monetária, a nova ordem mundial multipolar e a crise financeira global atualmente em curso, fornecem um choque de realidade ao bloco regional europeu, ameaçando concretamente os avanços obtidos ao longo dos últimos cinquenta e cinco anos.

**Figura 9 – Atuais Estados membros da União Europeia**



- |   |             |    |           |    |                 |
|---|-------------|----|-----------|----|-----------------|
| 1 | Bélgica     | 10 | Grécia    | 19 | Polónia         |
| 2 | Alemanha    | 11 | Espanha   | 20 | República Checa |
| 3 | França      | 12 | Portugal  | 21 | Eslováquia      |
| 4 | Itália      | 13 | Áustria   | 22 | Hungria         |
| 5 | Luxemburgo  | 14 | Finlândia | 23 | Eslovénia       |
| 6 | Holanda     | 15 | Suécia    | 24 | Malta           |
| 7 | Dinamarca   | 16 | Estónia   | 25 | Chipre          |
| 8 | Irlanda     | 17 | Letónia   | 26 | Romênia         |
| 9 | Reino Unido | 18 | Lituânia  | 27 | Bulgária        |

Fonte: UNIÃO EUROPEIA, 2009.

### **3.6. A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA ATUALIDADE DA UNIÃO EUROPEIA**

A liberdade de circulação de pessoas atualmente está especificamente regida pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em seu Título IV que compõe a Parte III acerca das *Políticas e ações internas da União*.

O Capítulo 1 trata dos *Trabalhadores*, assegurando sua livre circulação em toda a União através da abolição de qualquer discriminação em função de nacionalidade, no que diz respeito ao acesso ao emprego, à remuneração e às condições laborais.

Através desse princípio, fica assegurado o amplo direito a:

- “a) Responder a ofertas de emprego efetivamente feitas;
- b) Deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-Membros;
- c) Residir num dos Estados-Membros a fim de nele exercer uma atividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais;
- d) Permanecer no território de um Estado-Membro depois de nele ter exercido uma atividade laboral, nas condições que serão objeto de regulamentos a estabelecer pela Comissão.” (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 66).

As exceções ao exercício da livre circulação são os empregos da administração pública e as situações em que se imponham limitações justificadas e previstas decorrentes de razões de ordem, segurança e saúde públicas.

Restou definido que as instâncias da UE devem adotar as medidas necessárias para a realização da liberdade de circulação de trabalhadores, assegurando o efetivo estreitamento da colaboração entre os serviços nacionais de emprego. Também devem ser eliminados os procedimentos, práticas administrativas e prazos de acesso eventualmente ainda presentes nas legislações nacionais e nos acordos entre os Estados membros que caracterizem obstáculos ao livre movimento da mão de obra ou que imponham tratamento diferenciado aos trabalhadores da União em relação aos nacionais e à livre escolha de um emprego. Ainda, se estabeleceu a necessidade de criação de mecanismos adequados para equilibrar a oferta e a procura das vagas de emprego nas diversas regiões e indústrias, e o fomento ao intercâmbio de jovens trabalhadores entre os Estados membros.

Em relação à segurança social, o Tratado aborda a necessidade de instituição de um sistema comunitário que assegure aos trabalhadores migrantes, assalariados ou não, e aos seus dependentes “a totalização de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações,

como para o cálculo destas”, além do “pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados membros” (UNIÃO EUROPEIA, *ibidem*, p. 67).

O Capítulo 2 aborda o *direito de estabelecimento*, proibindo restrições a qualquer nacional de um Estado membro que afetem sua liberdade de se estabelecer, constituir agência, sucursal ou filial em território de outro Estado membro. Por liberdade de estabelecimento, o Tratado define o acesso às atividades não assalariadas e o seu exercício, bem como a constituição de empresas e sociedades, nas condições previstas na legislação do país de estabelecimento para seus nacionais.

Dentre diversas medidas associadas a assegurar o livre estabelecimento dos cidadãos europeus, a serem exercidas pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, estão a eliminação de práticas administrativas que representem obstáculo ao pleno exercício desse direito, as garantias a que trabalhadores assalariados empregados no território de outro país membro possam permanecer nele exercendo uma atividade não assalariada e a possibilidade de aquisição de propriedades fundiárias.

Ainda, determina o Tratado a adoção de diretivas pela União a fim de garantir o reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos, além da harmonização das legislações nacionais em torno desses objetivos. Contudo foram mantidas as ressalvas com relação às profissões de médico, paramédico e farmacêutico, cuja eliminação progressiva de restrições depende de coordenação entre os Estados membros.

Em uma análise comparativa, constata-se que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia em 2010 manteve as mesmas determinações sobre a liberdade de circulação do trabalhador no que diz respeito ao deslocamento e acesso ao emprego, previstas desde 1957 no Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Europeia, com pouquíssimas alterações em seu texto, apenas o suficiente para adaptá-lo à estrutura da União Europeia. Em relação à seguridade social, aparece incluída uma ressalva, ao final do artigo 48º., assegurando que se um membro do Conselho declarar que um projeto de ato legislativo prejudica o sistema de seguridade social nacional de seu país, especialmente no que diz respeito ao seu âmbito de aplicação, custo ou estrutura financeira, ou que afete seu equilíbrio financeiro, o referido projeto pode ser submetido ao Conselho Europeu para apreciação dos dirigentes máximos dos países nele reunidos, suspendendo o efeito do processo legislativo ordinário até deliberação por parte do Conselho Europeu, em até quatro meses. Também em relação ao direito de estabelecimento e à liberdade de circulação de serviços, apontados no Capítulo 3, houve a manutenção da maior parte das diretrizes do Tratado CEE.

Algumas das inovações desenvolvidas ao longo de décadas de negociações e Tratados, desde Maastricht em 1992 até Lisboa em 2007 com fortes referências ao Acervo Schengen, estão presentes no Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que configura a União Europeia como um *espaço de liberdade, segurança e justiça*.

Como se buscou apresentar ao longo deste capítulo, o processo de evolução da UE consagrou a ausência de quaisquer formas de controles em suas fronteiras internas associada ao reforço das fronteiras externas, ao desenvolvimento de políticas comuns de imigração e asilo, à coordenação e cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e à aproximação das legislações, embora nem todos os Estados membros tenham aderido a esse espaço livre de controles fronteiriços, como visto anteriormente. O Acervo de Schengen foi incorporado aos Tratados, compondo o Protocolo n°. 19.

Para concretizar as políticas relacionadas ao trânsito fronteiriço, a União definiu políticas comuns de vistos e títulos de residência de curta duração, de procedimentos e condições para ingresso de cidadãos de países terceiros e estabeleceu um sistema integrado de gestão das fronteiras externas e de dados de pessoas, bem como de gestão de fluxos migratórios e de requerentes de asilo e proteção subsidiária ou temporária.

Através da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, publicada em 29 de abril de 2004, a União Europeia agrupou em um único texto todos os dispositivos legislativos no domínio do direito de entrada e de residência em Estados membros, aplicáveis aos cidadãos da União e seus familiares, simplificando as formalidades para o exercício desses direitos.

Com relação ao direito de circulação e residência até três meses, os cidadãos da União Europeia podem se deslocar para o território de outros Estados membros munidos somente de um bilhete de identidade ou passaporte válido, utilizado apenas para procedimento de identificação, sendo desnecessária a obtenção de visto de saída ou entrada. Não há qualquer tipo de controle migratório no caso do país de destino ser signatário do Acordo de Schengen. Caso o cidadão não disponha de documento de viagem, o Estado que o acolhe deve fornecer todos os meios razoáveis para a sua obtenção e envio. Os membros de suas famílias que não sejam cidadãos da União se beneficiam dos mesmos direitos.

Nos casos de residência acima de três meses foi suprimido o cartão de residência para os cidadãos da União, que devem atender a algumas condições e proceder ao seu registro junto às autoridades do país de acolhimento, dentre elas:

- exercer uma atividade econômica como trabalhador assalariado ou não;

- “dispor de recursos suficientes e de um seguro de doença para não se tornar um encargo para a assistência social do Estado membro de acolhimento durante sua residência”;
- no caso de estudantes, estar matriculado e seguir uma formação, além de dispor de recursos suficientes e de seguro de doença;
- ser membro da família de um cidadão da União que integre uma das situações acima.

Familiares que não tenham nacionalidade de um dos Estados membros devem solicitar um cartão de residência com validade de cinco anos. Sob determinadas condições, o direito de residência aos familiares que não possuam cidadania da União não são afetados em caso de morte do seu parente cidadão da União, assim como do divórcio, da partida do território de acolhimento, da anulação de casamento ou da cessação da parceria registrada (UNIÃO EUROPEIA, 2012d).

Em relação ao direito de residência permanente, qualquer cidadão da União adquire esse direito após viver legalmente por cinco anos consecutivos em um dos Estados membros, deixando de estar sujeito a qualquer condição, desde que não tenha sofrido medida de afastamento nesse período, sendo extensivo a seus familiares de nacionalidade alheia à União.

Em todos os casos em que um cidadão da União ou seu familiar nacional de Estado terceiro se beneficiem do direito de residência, fica garantida a igualdade de tratamento em relação aos cidadãos nacionais dos Estados membros.

Conforme dados de recente relatório e sondagens de opinião pública por meio do serviço Eurobarômetro da Comissão Europeia, divulgados em 1º. de junho de 2012, é possível notar a aprovação da maioria dos cidadãos europeus frente às políticas de imigração, asilo e livre circulação atualmente em vigor na União Europeia. Para 57% dos cidadãos da União Europeia deveriam ser facilitados os procedimentos de ingresso de pessoas de países terceiros em viagens de turismo e negócios, e 67% deles enxergam como importante para si próprio poder viajar na UE sem controles nas fronteiras internas.

Há 20,2 milhões de nacionais de países terceiros vivendo legalmente na UE, o que representa 4% da população total do bloco e 9,4% do total de migrantes no mundo. Em 2011 foram emitidos 12,7 milhões de vistos Schengen, sendo 40,7% deles solicitados por russos, 8,7% por ucranianos, 8,1% por chineses e 4,7% por turcos. Na opinião de 68% dos cidadãos europeus os imigrantes legais deveriam ter os mesmos direitos que os nacionais, 42% aprova que a UE estimule a migração de pessoas de países terceiros para ajudar a resolver os



problemas demográficos e a escassez de mão de obra, enquanto que 46% discordam. Em relação à migração ilegal, aponta o relatório que 343 mil pessoas foram recusadas nas fronteiras externas da UE em 2011, 468,5 mil imigrantes ilegais foram detidos e 190 mil foram expatriados para países terceiros. Ainda, 8 em cada 10 europeus concordam que os países da UE devem dar proteção e asilo às pessoas que deles necessitem, e que as regras para admissão sejam iguais em toda Europa (UNIÃO EUROPEIA, 2012e).

Através da análise da liberdade de circulação de pessoas na União Europeia, percebe-se a importância da ampliação das disposições sociais no atual estágio da União Europeia, em comparação com suas origens pós-guerra e com outros blocos regionais ao redor do mundo, em geral com enfoque predominantemente comercial.

Ao estabelecer os princípios de *não discriminação e cidadania da União*, presentes na Parte II do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o bloco estabeleceu duas das principais características do seu processo de integração, o que contribuiu para aproximar os habitantes dos objetivos e da realidade da União, garantindo a universalização do acesso aos direitos comunitários.

Ao longo da evolução de seu processo de integração, a União Europeia vem reduzindo o distanciamento entre as pessoas através do estímulo ao intercâmbio humano, sem abrir mão das identidades e soberanias nacionais, e construindo um conceito de identidade europeia que, guardadas as peculiaridades e características distintas dos processos, dos Estados e das sociedades envolvidas, pode servir de inspiração à integração sul-americana.

### **3.7. A REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES**

O Tratado da União Europeia estabeleceu, em 1992, as diretrizes das redes de infraestruturas de transportes, energia e telecomunicações entre os países do continente, o que veio a ser oficialmente denominado *redes transeuropeias*. Embora a maioria dessas interconexões já existisse muito antes de 1992, não havia ainda uma coordenação política e estratégica em âmbito europeu, sendo os projetos de ligações internacionais definidos por acordos bilaterais a margem das Comunidades.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aborda o tema no Título XVI da Parte III, estabelecendo que as redes transeuropeias devem contribuir para a consecução do mercado interno sem fronteiras internas, promovendo a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capital, estimulando a coesão social, econômica e territorial. As redes

transeuropeias são planejadas como elementos essenciais para a União reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento entre as diversas regiões e combater o atraso das zonas menos favorecidas.

Nesse contexto, merecem destaque no Tratado as áreas rurais, as zonas afetadas pela transição industrial e as “regiões com limitações naturais e demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha”. As redes transeuropeias, portanto, têm por objetivo ao mesmo tempo fomentar a interconexão e a interoperabilidade<sup>52</sup> das diversas redes nacionais, em um sistema comunitário mais amplo e eficiente, e prover acesso físico a essas regiões mediterrâneas, periféricas e insulares até as zonas centrais da União (UNIÃO EUROPEIA, 2010, pp. 124-127).

Em relação ao setor de transportes de mercadorias e passageiros, a rede transeuropeia engloba as ligações internacionais de rodovias, ferrovias, hidrovias, portos de navegação interior, uma rede de autoestradas marítimas, aeroportos e rotas de tráfego aéreo, além de sistemas de transporte multimodal combinado. Englobam as infraestruturas as estradas, vias férreas, vias navegáveis, portos, aeroportos, meios de navegação, plataformas intermodais, além dos respectivos regulamentos de transporte de produtos e passageiros, e os respectivos serviços oferecidos pelos transportadores, essenciais à sua execução.

A rede tem por objetivo, através de projetos supranacionais integrados, por meio de planos europeus de gestão da informação e de sistemas de posicionamento espacial de embarcações e aeronaves, assegurar mobilidade a mercadorias e pessoas, garantir infraestrutura de qualidade e serviços eficientes, economicamente viáveis e adequados ao crescimento das relações comerciais e produtivas intrarregionais e com o restante do mundo, bem como promover e facilitar o intercâmbio e os deslocamentos de pessoas em toda a extensão do continente, incluindo todos os modais de transporte através de estações de conexão, *hubs*<sup>53</sup> e transbordos.

---

<sup>52</sup> A interoperabilidade das redes deve ser promovida sobretudo pela harmonização das legislações e das normas técnicas entre os países, tornando os sistemas plena e operacionalmente integrados.

<sup>53</sup> Pontos onde se concentram pequenas e médias cargas ou linhas de transporte de passageiros vindas de rotas alimentadoras, visando à utilização da máxima capacidade do transporte no troncal de longa distância subsequente, minimizando custos e aumentando a eficiência dos serviços. O porto de Roterdã nos Países Baixos, o principal porto europeu, é um exemplo de *hub* de transporte de mercadorias, recebendo diferentes tipos de produtos através de rodovias e ferrovias de toda Europa para exportação a todo o mundo, e também recebendo carregamentos que são distribuídos em sentido inverso à toda União Europeia. O Aeroporto Charles de Gaulle em Paris é outro exemplo de *hub*, no caso, de transporte internacional de passageiros.

Em 2006 foi criada a Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes, órgão executivo sob controle da Comissão Europeia encarregado pela gestão das medidas comunitárias no domínio da rede transeuropeia de transportes.

A Agência tem a competência de apoiar financeiramente a realização dos projetos aprovados pela União Europeia. Como órgão subordinado à Comissão, é responsável pela coordenação técnica, econômica, administrativa e orçamentária do setor, prestando assistência e dando subsídios à autoridade europeia através de informações especializadas durante as fases de programação, seleção, execução e implantação dos projetos transnacionais de interesse comum. Realiza o controle e a supervisão das atividades relacionadas à rede transeuropeia, além de coordenar a concessão de apoio financeiro de projetos financiados pelos Fundos Estruturais, pelo Fundo de Coesão e pelo Banco Europeu de Investimento. (UNIÃO EUROPEIA, 2012h).

Nas figuras seguintes são apresentados os diversos sistemas que compõem a rede transeuropeia de transportes, formada pela interligação das redes nacionais de rodovias, ferrovias e vias navegáveis, além de portos e aeroportos onde são operados serviços internacionais, regionais e locais, e de rotas aéreas e marítimas.

Chama atenção a distribuição homogênea da rede por todo o território da União Europeia, o que permite uma ampla conexão e intercâmbio de pessoas, serviços e mercadorias em todos os eixos de desenvolvimento e entre todos os países, de Portugal à Finlândia, do Reino Unido à Grécia. Mesmo nos países não pertencentes à União, como na Noruega, Islândia e Suíça, há uma plena integração das infraestruturas de transportes com os países vizinhos, o que propicia que a rede tenha um caráter realmente continental. Diversas barreiras geográficas vêm sendo superadas pelo emprego de soluções de engenharia de alta complexidade, como a ponte de Öresund, que liga a Dinamarca à Suécia, os imensos túneis de Base de São Gotardo sob os Alpes suíços, com sua seção ferroviária de 57 km em construção, o que reduzirá muito o tempo de viagem entre Zurique e Milão, e o famoso Eurotúnel no Canal da Mancha, entre a Inglaterra e a França.

**Figura 10 - Rede Transeuropeia de Transportes - Rodovias**



Fonte: IMTT, 2008.

A maior concentração de ligações ferroviárias (figura 11) se localiza na ilha da Grã-Bretanha, no norte da Alemanha, na Bélgica e nos Países Baixos, em parte em função das características históricas dessas economias, desde a Revolução Industrial apoiadas no transporte sobre trilhos. Também no leste europeu há uma alta densidade de estradas de ferro, em especial na República Tcheca, Polônia, Eslováquia, Bulgária e Hungria, boa parte delas construída durante o período em que essas nações faziam parte do Conselho para o Auxílio

Mútuo Econômico - CAME, organização criada em 1949 com sede em Moscou que reunia as economias do bloco socialista em um esforço unificado de reconstrução frente aos efeitos da Segunda Guerra.

O CAME estabeleceu a construção de enormes redes integradas de transportes, comunicações e energia, interligando os territórios que iam da União Soviética até o leste europeu, associadas a um planejamento econômico coordenado que incluía a complementaridade produtiva, a divisão internacional do trabalho entre os países do bloco e uma intensa política interna de desenvolvimento técnico e científico. O Conselho foi extinto em 1991 com o colapso da URSS, mas muitas das redes permaneceram em uso sendo incorporadas às infraestruturas da União Europeia.

A rede transeuropeia é composta também por uma crescente malha de trens de alta velocidade – TAV`s – com grande capacidade de transporte de passageiros, representando uma alternativa viável ao transporte aéreo regional, em especial em médias distâncias, como na Espanha, França e na Alemanha. A harmonização dos diversos sistemas de alta velocidade dos Estados membros da União Europeia é uma das metas da Agência Ferroviária Europeia – ERA, buscando a construção de uma rede interoperável de TAV`s em toda Europa.

A malha aérea europeia é uma das mais densas do mundo, contando com um sistema de gestão de tráfego integrado no âmbito da União Europeia, conhecido como *céu único europeu*, que tem como foco a regulamentação, a administração da capacidade em solo e do desempenho operacional dos serviços e a gestão de novas tecnologias. A preocupação com a segurança em voo faz da Agência Europeia de Segurança Aérea – EASA - uma das principais da União (UNIÃO EUROPEIA, 2012h).

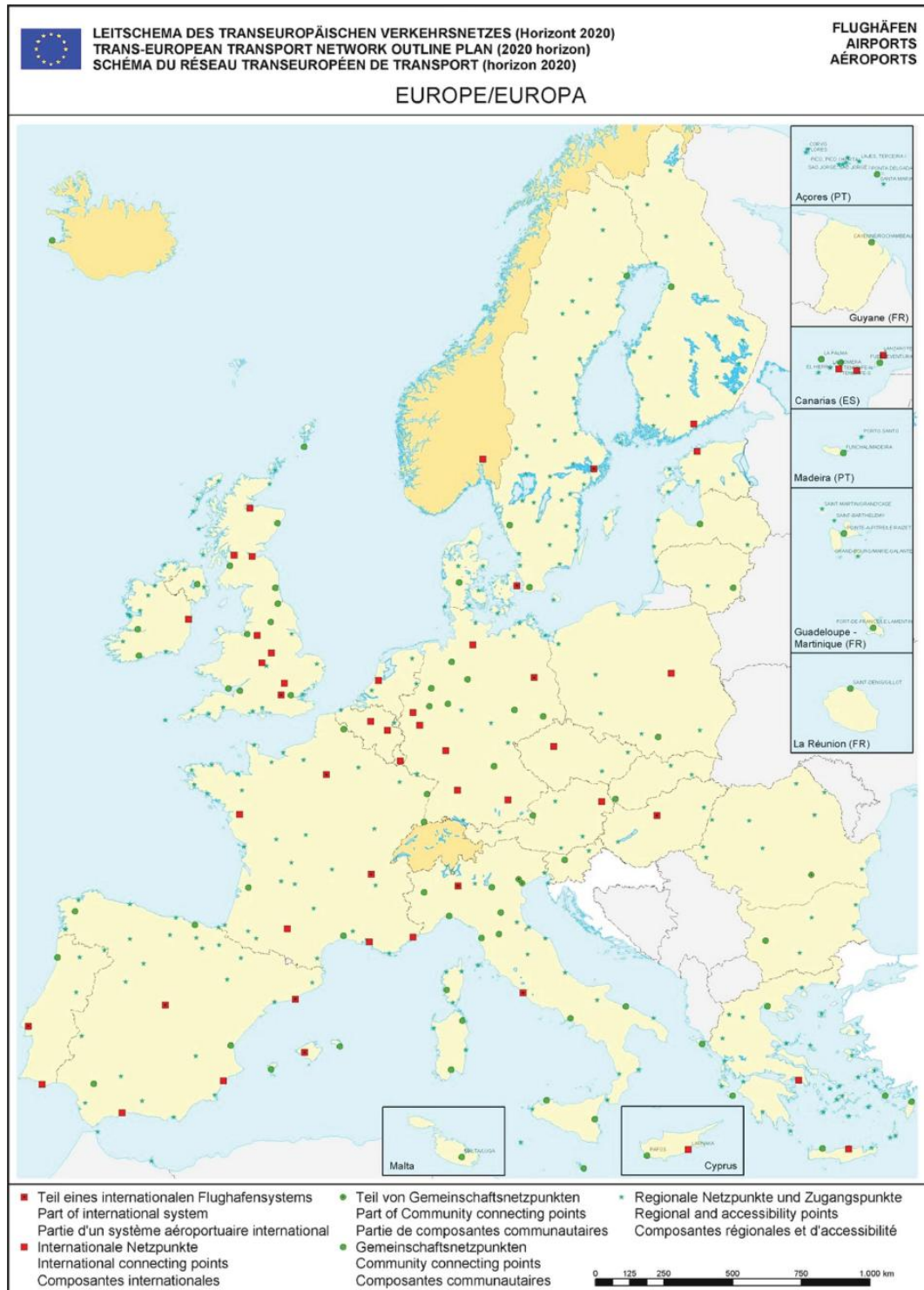
As vias navegáveis interiores (figura 13) realizam o papel, juntamente com as ferrovias e as hidrovias marítimas, de aliviar o transporte de cargas nas rodovias, constituindo importantes ligações entre as regiões interiores e a costa, escoando parte da produção para os grandes portos do Mar do Norte. Da mesma forma que a EASA, a Agência Europeia de Segurança Marítima – EMSA – é responsável pelos controles visando à segurança no transporte aquaviário comunitário.

**Figura 11 - Rede Transeuropeia de Transportes - Ferrovias**



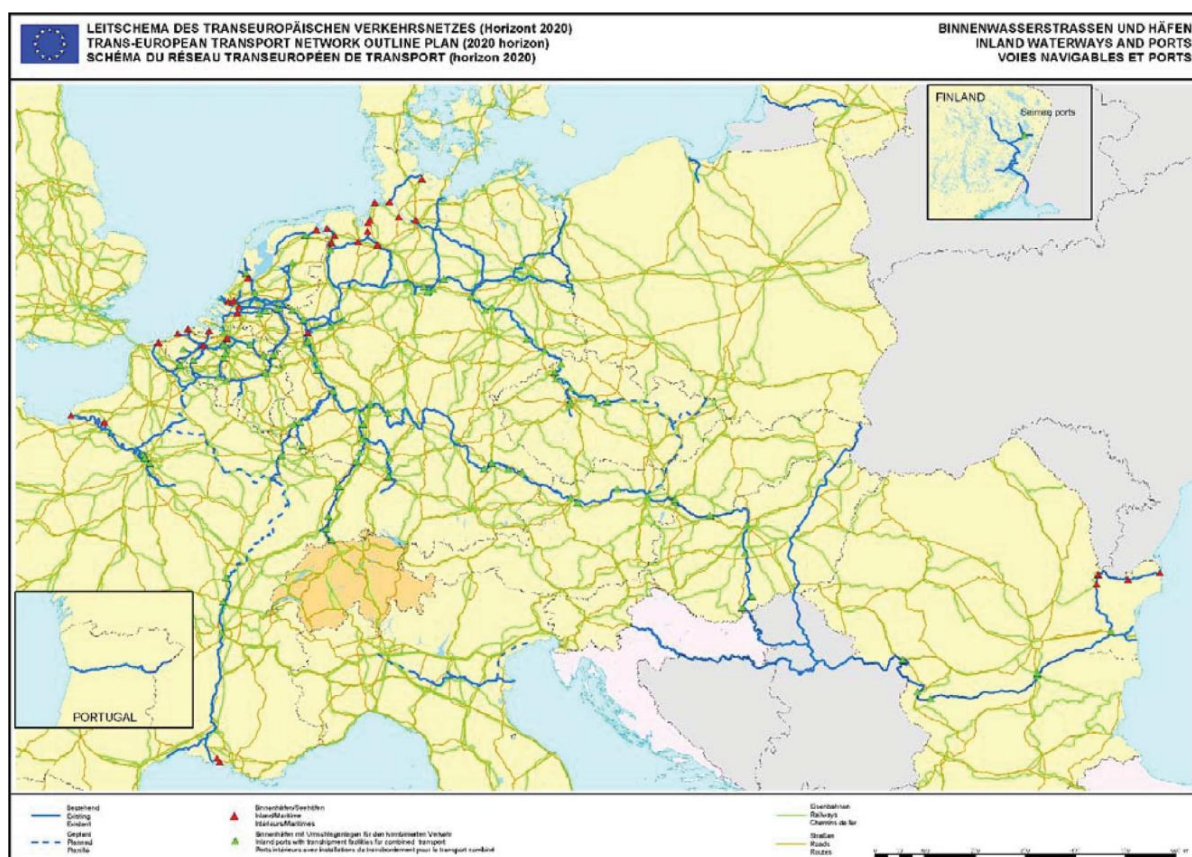
Fontes: IMTT, 2008.

**Figura 12 – Rede Transeuropeia de Transportes – Aeroportos internacionais, comunitários e regionais**



Fonte: IMTT, 2008.

**Figura 13 - Rede Transeuropeia de Transportes – Portos e vias navegáveis**



Fonte: IMTT, 2008.

O Livro Branco intitulado *Roteiro do espaço único europeu dos transportes*, de 2011, aponta um crescimento ambientalmente insustentável do transporte rodoviário de cargas, inteiramente apoiado na utilização da matriz de combustíveis fósseis, revelando uma tendência que vai contra a meta estabelecida pela União Europeia até 2050 de redução das emissões de gases com efeito de estufa no setor de transportes na ordem de 60% em comparação com os níveis de 1990, ou redução de 70 % se for tomado como referência o ano de 2008 (UNIÃO EUROPEIA, 2011c, p. 3).

A intermodalidade ou transporte combinado nesse contexto surgiu como alternativa real, em especial no transporte de mercadorias. Desde 1975 o bloco vem adotando medidas para o desenvolvimento do transporte combinado, que se caracteriza pela realização do transporte através de conexões envolvendo mais de um modal, sendo uma das características crescentes no atual estágio da rede transeuropeia. Esse programa de financiamento, chamado Marco Polo, tem por objetivo a redução do congestionamento das infraestruturas rodoviárias, a melhora do desempenho ambiental do setor e a transferência de parte das operações de



transporte de bens para o modal marítimo de curta distância, para a navegação interior e para as ferrovias, intercalando-os até o destino final da carga.

**Figura 14 – Rede Transeuropeia de Transportes – Transporte combinado**



Fonte: IMTT, 2008.

Os principais projetos que compõem a rede transeuropeia de transportes atualmente têm como prioridade “a realização das ligações exigidas para facilitar o transporte, a

otimização da eficácia das infraestruturas existentes, a concretização da interoperabilidade entre os elementos da rede e a integração da dimensão ambiental” (UNIÃO EUROPEIA, 2012g). São eles:

- Eixo ferroviário Berlim Verona/Milão Bolonha Nápoles Messina;
- Comboio de alta velocidade Paris Bruxelas/Bruxelas Colônia Amsterdã Londres;
- Eixo ferroviário de alta velocidade do Sudoeste da Europa;
- Eixo ferroviário de alta velocidade Leste (incluindo a ligação Paris Estrasburgo/Luxemburgo);
- Caminho-de-ferro clássico/transporte combinado ou linha de Betuwe (2007);
- Eixo ferroviário Lyon Trieste Divaca/Koper Liubliana Budapeste fronteira ucraniana;
- Eixo de auto-estradas Igoumenitsa/Patra Atenas Sófia Budapeste;
- Eixo multimodal Portugal/Espanha resto da Europa;
- Eixo ferroviário Cork Dublin Belfast Stranraer (2001);
- Aeroporto Malpensa de Milão (terminado em 2001);
- Ligação fixa Öresund (terminada em 2000);
- Eixo ferroviário/rodoviário do triângulo nórdico;
- Eixo rodoviário Irlanda/Reino Unido/Benelux (2010);
- Ligação ferroviária “West coast main line” (2007);
- Sistema global de navegação e de determinação da posição por satélite Galileo (2008);
- Eixo ferroviário de transporte de mercadorias através dos Pirineus Sines Algeciras Madrid Paris;
- Eixo ferroviário Paris Stuttgart Viena Bratislava;
- Eixo fluvial do Reno/Mosa Meno Danúbio;
- Interoperabilidade da rede ferroviária de alta velocidade da Península Ibérica;
- Eixo ferroviário do Fehmarn Belt entre a Alemanha e a Dinamarca;
- Auto-estradas marítimas: Mar Báltico, Arco Atlântico, Europa do Sudeste, Mediterrâneo Ocidental;
- Eixo ferroviário Atenas Sófia Budapeste Viena Praga Nuremberg /Dresden;
- Eixo ferroviário Gdansk Varsóvia Brno/Bratislava Viena;
- Eixo ferroviário Lyon/Genebra Basileia Duisburg Roterdã/Antuérpia;
- Eixo de auto-estradas Gdansk Brno/Bratislava Viena;
- Eixo ferroviário/rodoviário Irlanda/Reino Unido/Europa continental;

- Eixo ferroviário “Rail Báltica” Varsóvia Kaunas Riga Tallinn Helsinque;
- Eurocap-rail no eixo ferroviário Bruxelas Luxemburgo Estrasburgo;
- Eixo ferroviário do corredor intermodal Mar Jônico/Adriático;
- Ligação fluvial Sena Escalda.

Após essa breve apresentação da rede transeuropeia de transportes, e tendo em mente as características históricas e geográficas do continente europeu, pode-se perceber a importância que o desenvolvimento das interconexões físicas, em especial das infraestruturas e serviços integrados de transportes de passageiros e cargas, tem na ampliação das relações comerciais e no intercâmbio humano entre os Estados membros da União Europeia.

Como aponta o Livro Branco da Comissão Europeia citado anteriormente:

“A *infraestrutura* molda a mobilidade. Nenhuma transformação fundamental ocorrerá no sistema de transportes sem o sustentáculo de uma rede adequada, utilizada de forma mais racional. Em geral, o investimento nas infraestruturas de transporte tem incidências positivas no crescimento econômico, cria riqueza e emprego e incrementa as trocas comerciais, a acessibilidade geográfica e a mobilidade. Deve, todavia, ser planejado de forma a maximizar as incidências positivas no crescimento econômico e a minimizar as incidências negativas no ambiente” (UNIÃO EUROPEIA, 2011, p. 4).

A rede transeuropeia de transportes contribui decisivamente para a coesão social e territorial, fortalecendo os laços e a cooperação internacionais dentro da União Europeia, aumentando a identidade do continente e aproximando seus cidadãos. Embora apresente gargalos, como em alguns aeroportos, na insuficiente quantidade de portos de grande porte e nas malhas ferroviárias ainda não totalmente interoperáveis, está em constante evolução para atender a diretrizes e planejamentos de longo prazo coordenados pelas autoridades da União.

#### 4. A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA AMÉRICA DO SUL

Por muito tempo não houve qualquer movimento consistente em prol de uma integração entre os países da América do Sul, o que se refletiu no relativamente pequeno volume de comércio intrarregional, na reduzidíssima rede de interconexões físicas transfronteiriças, na ainda menor articulação entre os governos e economias locais e no distanciamento social e cultural entre seus habitantes, em especial entre o Brasil e seus vizinhos hispano-americanos. Isso sem mencionar a Guiana e o Suriname, praticamente isolados no norte do subcontinente.

De um modo geral, desde as independências e em especial após a primeira globalização no final do século XIX, os grupos dominantes dos países sul-americanos priorizaram as relações com as principais economias mundiais<sup>54</sup>, ávidas compradoras de seus principais produtos, *commodities* brutas de baixo valor agregado que representavam a maior parcela de suas exportações e praticamente a única fonte de divisas em suas balanças comerciais (BULMER-THOMAS *apud* CASTRO, GRANATO e SILVA, *op. cit.*, p. 122).

Os interesses primário-exportadores e as estruturas que lhes garantiam (e ainda garantem) a manutenção do poder político e econômico, de fato e de direito, oriundas do período colonial e que sofreram poucas alterações em duzentos anos, moldaram o posicionamento das elites latino-americanas e, por conseguinte, das relações internacionais e chancelarias dos países. Ainda hoje prevalece uma visão essencialmente voltada para o exterior do subcontinente, em especial para a Europa e EUA, e uma postura de renegação ou subestimação das relações com os vizinhos regionais.

Com os estudos da CEPAL em defesa da industrialização da América Latina a partir da década de 1950 estabeleceram-se as bases teóricas da integração econômica regional, sendo acompanhados pela criação da ALALC em 1960, substituída vinte anos depois pela ALADI. Estas experiências, contudo, foram afetadas pela instabilidade política na região, sendo muito dependentes da vontade dos governos e sujeitas à falta de articulação e visão estratégica entre os membros, em períodos permeados de desconfianças e rivalidades mútuas. Ao longo desses processos difusos e não completamente construídos na América do Sul, as

---

<sup>54</sup> No final da década de 1960 “Celso Furtado, que ainda influenciava bastante a agenda das instituições [da CEPAL], alertava que as transnacionais cumpriam um papel muito claro no desenvolvimento latino-americano e principalmente brasileiro: atender aos anseios das elites em se modernizar e alcançar estilos de vida parecidos com os das nações centrais, ainda que a população pagasse a conta da concentração de renda e da vulnerabilidade externa” (RODRIGUES, 2006, p. 9).

preocupações comerciais e econômicas sempre foram absolutamente preponderantes frente aos aspectos políticos e sociais.

Neste contexto, foram quase nulos os avanços em relação à circulação de pessoas e à facilitação dos deslocamentos dentro do território sul-americano na segunda metade do século XX. Contudo desde a última década, a mudança de rumos da política exterior na maioria dos países, refletida também nos blocos regionais, tem promovido algumas iniciativas em relação ao desenvolvimento dos direitos de ingresso e de residência em países vizinhos, inclusive com a perspectiva de construção de uma cidadania supranacional.

Neste capítulo serão analisadas algumas das iniciativas relacionadas à liberdade circulação de pessoas entre o Brasil e os países sul-americanos, em especial no âmbito do MERCOSUL, o principal bloco econômico ao qual o país faz parte.

#### **4.1. UM BREVE HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA**

A integração econômica sul-americana teve sua pedra fundamental lançada com a criação da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe – CEPAL – em 1948, por obra do Conselho Econômico e Social da ONU. A CEPAL foi o berço do pensamento estruturalista latino-americano, onde se destacaram os nomes dos economistas Raúl Prebisch, argentino, e Celso Furtado, brasileiro, seus maiores líderes e mentores. Ao longo de mais de sessenta anos também se destacaram Aníbal Pinto, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Maria da Conceição Tavares, Luiz Gonzaga Belluzzo, José Serra, dentre outros, que em aprofundadas obras ao longo de anos contribuíram para o desenvolvimento das teorias do processo de industrialização por substituição de importações – ISI –, dos fenômenos de deterioração dos termos de troca, da dependência econômica e da inflação estrutural (BRAGA, 2001, p. 2).

##### **As duas fases da CEPAL**

Dentre as diversas contribuições da primeira fase da CEPAL, nas décadas de 1950, 60 e 70, estão as análises sobre a importância da regulação dos capitais, da inserção internacional das economias latino-americanas no pós-guerra e à prioridade na formação de uma agenda de planejamento econômico, tendo na industrialização e na substituição das importações as principais ações para a geração de empregos, o progresso tecnológico e a redução das desigualdades. Seus estudos apontaram a necessidade da intervenção do Estado para coordenar as políticas macroeconômicas e setoriais, delimitando a atuação das empresas

transnacionais em território nacional<sup>55</sup> e direcionando-as para seus objetivos estrategicamente traçados e para os projetos nacionais de desenvolvimento no médio e longo prazos.

Coloca Fernando Henrique Lemos Rodrigues:

“Furtado deu grandes contribuições para a compreensão de que o subdesenvolvimento não é um atraso – uma infância do capitalismo desenvolvido –, mas fruto de uma série de problemas crônicos que vão se repetindo ao longo da história, tais como vulnerabilidade externa, concentração de renda e desequilíbrios regionais” (RODRIGUES, *idem*).

A construção da ALALC em 1960 foi diretamente influenciada pelas teses elaboradas por Prebisch e Furtado na primeira fase do pensamento cepalino, que apontavam como principais fatores do isolamento entre os países latino-americanos a “ausência de uma infraestrutura de interconexão, escassa importância do comércio recíproco, com sua concentração em produtos primários de comportamentos dinâmicos muito pobres, e escasso fluxo recíproco de capitais e mão de obra”, associados a barreiras geográficas como “cordilheiras, selvas, clima, distâncias imensas” (VACCHINO *apud* JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, p. 11). Neste sentido, a integração econômica da região deveria se concentrar nas seguintes diretrizes:

- a) integração gradual e fórmulas flexíveis, ao que a integração devia responder pouco a pouco, por etapas, sendo a primeira a criação de uma zona de preferências comerciais em um prazo de dez anos;
- b) alcance latino-americano da integração, o que faria com que ela comportasse o maior número possível de países, permanecendo aberta à entrada de outros;
- c) tratamento preferencial, com a diminuição do risco de concentrar os benefícios do processo nos países mais poderosos e desenvolvidos;
- d) mecanismos de mercado e seus corretores, em que fica demonstrada a necessidade da opção pelo princípio da livre concorrência ao funcionamento do mercado regional;
- e) acordos de complementação, que deveriam contribuir ao desenvolvimento de novas indústrias e para a racionalização das atividades das indústrias já estabelecidas” (VACCHINO *apud* JAEGER JUNIOR, *ibidem*, pp. 11-12).

Em sua segunda fase, após 1980 e principalmente nos anos 90, houve uma mudança significativa de rumos na CEPAL, já sem a influência direta de seus pioneiros, na qual os seus estudos se voltaram para as razões da crise, do endividamento externo e do agravamento do quadro macroeconômico, vistos no primeiro capítulo dessa dissertação. A nova geração de pensadores da CEPAL pouco a pouco deixou de lado boa parte da teoria estruturalista sobre o papel do Estado, concentrando-se em ensaios que comparavam os benefícios do novo modelo de desenvolvimento baseado nas forças de mercado frente ao antigo modelo estatal.

---

<sup>55</sup> Essa delimitação do papel das transnacionais inclui a definição, pelo Estado, dos setores de atuação, a estipulação de metas para exportações, o condicionamento de remessas de lucros para as nações centrais e a imposição de requisitos, como a transferência de tecnologia para os países latino-americanos (RODRIGUES, *op.cit.*, *loc.cit.*).

Em 1990, no auge do pensamento neoliberal ao redor do mundo, a CEPAL, salvo raras exceções, abandonou a agenda do planejamento estatal e da regulação passando a se concentrar na atração de mais empresas transnacionais e investimentos externos para as economias da região, através da necessidade de incentivos fiscais. Se antes essas empresas eram vistas como apêndices do Estado úteis à consecução de seus objetivos estratégicos, nesse momento elas passaram a ocupar o papel antes exercido pelo próprio Estado, tornando-se o principal agente do desenvolvimento.

As empresas transnacionais, amplamente apoiadas pelas burguesias locais, assumiram a condução política dos países. Exerceram na prática o papel de compradoras de ativos públicos e do capital produtivo nacional, atuando como concessionárias de serviços de infraestrutura e ocupando quase todo o sistema financeiro e bancário, além de outros setores.

“Uma das lições que a Cepal nos deixa, é que sempre há uma simbiose entre os interesses internos e externos dentro do país. Ou seja, existem alguns interesses comuns que viabilizam esta aliança tática entre o capital estrangeiro e o capital nacional, possibilitando que as transnacionais sempre ganhem força política. Isto é uma constante no nosso processo de desenvolvimento” (RODRIGUES, *op. cit.*).

Este cenário passou a vigorar desde então na maioria das economias dos países sul-americanos. Em suas duas fases, BRAGA aponta que a CEPAL exerceu um papel fundamental na formulação das teorias sobre integração econômica regional aplicáveis à realidade latino-americana. No primeiro momento, representado concretamente pela criação da ALALC, a integração deveria ser posta a serviço da estratégia de desenvolvimento apoiado na ISI. Já na segunda etapa, desgastada pelos pífios resultados alcançados tanto pela ALALC quanto por sua substituta, a ALADI, e influenciada pela globalização, a integração passou a ser tida como elemento à maior inserção regional na economia internacional (BRAGA, *op. cit., loc. cit.*).

### **A ALALC e a ALADI**

A Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC – foi criada em 18 de fevereiro de 1960 através do Tratado de Montevideu, envolvendo originalmente Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela se incorporaram ao bloco. Seu objetivo era a conformação de uma zona de livre comércio na região, dentro de um prazo que não deveria ser superior a doze anos após a entrada em vigor do Tratado. A estrutura da organização era formada por um Conselho de Ministros de Relações Exteriores dos países membros, por uma Conferência das partes

contratantes e um Conselho Executivo Permanente. (GRANATO, ODDONE e VAZQUEZ, 2008, p. 175).

Seu tratado constitutivo previa a liberalização do comércio através da eliminação gradual de tarifas alfandegárias e de todas as restrições às importações de produtos entre os Estados membros. Para tanto, estabelecia em seu artigo 4 a adoção de Listas Nacionais que deveriam conter as reduções anuais de encargos e outras barreiras concedidas por cada parte contratante às demais, dentro do bloco. Adotava como mecanismo para negociações a “Lista Comum com a relação dos produtos cujos gravames e demais restrições as Partes Contratantes se [comprometiam] por decisão coletiva a eliminar integralmente para o comércio intrazonal”. A Lista Comum deveria ser formada pelos produtos cuja participação no valor global de comércio entre os membros fosse mais significativa (ALALC, [1960] 2011).

Os objetivos da ALALC, bastante audaciosos para a realidade latino-americana na época, na prática não foram atingidos em função da “excessiva rigidez das cláusulas do Tratado”, por não levar em consideração adequadamente as diferenças estruturais e as assimetrias entre as economias envolvidas. O fracasso também se deu pela falta de uma estratégia efetiva e comum de inserção internacional, pela imensa dependência das economias do bloco em relação ao comércio exterior e aos capitais estrangeiros e devido à “debilidade dos intercâmbios recíprocos”, situação estrutural e histórica que não se alterou com as ações da Associação junto aos países membros e inviabilizou o crescimento do comércio intrarregional como esperado (GRANATO, ODDONE e VAZQUEZ, *op. cit., loc. cit.*).

Importante apontar que a ALALC foi decisivamente afetada pela conjuntura e instabilidade política dos anos 1960 e 70 em toda a América Latina, marcados pela ascensão de diversos regimes militares por meio de golpes de Estado apoiados e suportados pelos Estados Unidos. Os “novos” grupos dominantes, extremamente conservadores e representando os interesses das oligarquias nacionais, rapidamente se alinharam com as políticas de abertura da economia ao capital externo internacional, uma vez que enxergavam nas teses da CEPAL, especialmente aquelas ligadas ao desenvolvimento por substituição de importações e proteção do capital e da indústria nacionais, fortes ameaças reformistas. Não havia o interesse político de uma articulação integrada entre as economias da América Latina (RODRIGUES, *op. cit., loc. cit.*).

JAEGER JUNIOR aponta que de concreto em relação à liberdade de circulação de pessoas durante a ALALC apenas se deu a “migração internacional comum”, até porque a organização não logrou alcançar sequer seu objetivo primário de constituir uma zona de



facilitações comerciais, e a circulação de mão de obra não fazia parte dessa fase do projeto (*op. cit.*, p. 16).

Após o insucesso da ALALC, a organização foi substituída em 12 de agosto de 1980, quando foi assinado o Tratado de Montevideu que instituiu a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, entrando em vigor em 18 de março de 1981.

A ALADI foi fundada pelos mesmos onze Estados membros da ALALC: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Em 1999, Cuba foi aceita como país membro e em 2012 o Panamá também aderiu ao bloco. A Nicarágua encontra-se em processo de adesão, já aprovado pelo Conselho de Ministros. Com seus atuais treze membros, representa hoje o maior bloco econômico da América Latina, contando com um território de 20 milhões de km<sup>2</sup> e mais de 510 milhões de habitantes (ALADI, 2012b).

O Tratado de Montevideu de 1980 definiu como objetivo de longo prazo da ALADI o estabelecimento gradual e progressivo de um mercado comum latino-americano, por meio da promoção e regulação do comércio recíproco, pela complementação econômica e por ações de cooperação que deveriam conduzir à ampliação dos mercados. Repetindo objetivo da ALALC, foi prevista a construção de uma zona de preferências tarifárias para os produtos da região no comércio entre os Estados membros, com taxas menores que as praticadas em relação aos países terceiros (ALADI, [1980] 2012).

Diferente de sua antecessora, a ALADI foi concebida de forma a ser mais flexível, dinâmica e atenta às diferenças e assimetrias entre os países e economias envolvidas. Assim, apoiou-se nos princípios da convergência, através do emprego de acordos de alcance regional e parcial, do pluralismo e do respeito à diversidade econômica e política, tão marcante na região, em prol da integração. Permitiu a adoção de tratamentos preferenciais entre países conforme seu grau de desenvolvimento, de diferentes alcances conforme o caso.

Os acordos de alcance parcial, maior inovação frente ao Tratado da ALALC de 1960, podem ser firmados entre dois ou mais países do bloco, não necessitando atingir a totalidade dos membros, mas devem estar abertos à adesão de mais países latino-americanos, inclusive aqueles de fora da ALADI. Contemplam a esfera comercial, agropecuária, a complementação econômica ou outras modalidades mediante regulamentação acertada entre os interessados, permitindo a implantação de salvaguardas, renegociações e restrições não tarifárias, devendo vigorar por pelo menos um ano.

A estrutura da ALADI foi definida com um Conselho de Ministros de Relações Exteriores, uma Conferência de Avaliação e Convergência, um Comitê de Representantes e uma Secretaria Geral. Sua sede fica em Montevidéu.

Com viés essencialmente comercial, apesar de seu objetivo maior teoricamente ser a formação de um mercado comum regional, chama a atenção o fato de não haver sequer uma única referência a qualquer liberdade de circulação no Tratado de Montevidéu de 1980. Apenas em seu artigo 51 é estabelecido que “os produtos importados ou exportados por um país membro gozarão de liberdade de trânsito dentro do território dos demais países e estarão sujeitos exclusivamente ao pagamento das taxas normalmente aplicáveis às prestações de serviços” (ALADI, *idem*). Tampouco há qualquer previsão de ações relacionadas à integração na esfera social, humana ou à construção de uma cidadania supranacional.

Ainda em funcionamento apesar do esvaziamento nos últimos anos com o surgimento de novas iniciativas integracionistas, a ALADI, embora não tenha conseguido promover o mercado comum latino-americano, serviu de embrião ao principal bloco econômico sul-americano, o MERCOSUL (GRANATO, ODDONE e VAZQUEZ, *op. cit.*, p. 176).

Criada em 1969 em Cartagena, outro importante bloco de integração no continente é a Comunidade Andina de Nações – CAN, que tem atualmente como membros a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru, e como associados os membros do MERCOSUL e o Chile. Há ainda uma série de acordos bi e multilaterais envolvendo algumas economias sul-americanas e países de diversas partes do mundo, em temas e relações específicas.

### **As rivalidades no Cone Sul e o início da integração Brasil-Argentina**

Os anos 1970, auge dos governos militares na América do Sul e coincidentes com o ocaso da ALALC, foram marcados pela volta de rivalidades latentes entre diversos países da região, em especial na disputa entre o Brasil e Argentina pela hegemonia da Bacia do Rio da Prata, envolvendo também o Paraguai.

As contendas na região, iniciadas no século XVIII com a confusa demarcação de algumas fronteiras entre Portugal e Espanha, explodiram na década de 1860 no mais violento conflito armado da América do Sul, a Guerra do Paraguai ou da Tríplice Aliança, que culminou com o genocídio da população masculina do país guarani, um número elevadíssimo de mortes do lado aliado, a perda de grande extensão territorial pelos derrotados e sua ocupação militar pelas forças vencedoras da Argentina, Brasil e Uruguai. Após o desastre da guerra, o Paraguai mergulhou em total subdesenvolvimento que perdura até hoje. Os aliados

contraíram uma dívida externa astronômica, especialmente com a Inglaterra, principal financiadora da Tríplice Aliança e a maior beneficiada pelo conflito.

Desde a divisão dos espólios da guerra e nas décadas subsequentes, as rivalidades entre o Brasil e a Argentina também eclodiram em algumas ocasiões, como no posicionamento divergente de ambos na Segunda Guerra Mundial. Os desentendimentos aumentaram ainda mais após as negociações entre Brasil e Paraguai na década de 1950 que levaram à construção do eixo rodoviário ligando a capital paraguaia Assunção ao porto de Paranaguá no litoral do Paraná, através da Ponte Internacional da Amizade unindo Ciudad del Este<sup>56</sup> e Foz do Iguaçu. Inaugurada em 1965, essa rota permitiu ao Paraguai um acesso mais curto e rápido ao Oceano Atlântico, possibilitando escoar toda sua produção sem a utilização do transporte hidroviário pelos rios Paraguai e Paraná, que desembocam no rio da Prata e cuja foz é controlada por argentinos e uruguaiois (JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, p. 14).

Na sequência, as disputas diplomáticas envolveram o aproveitamento energético dos recursos hidráulicos da região, que conduziram à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, empreendimento binacional envolvendo o Brasil e o Paraguai. Por um lado as negociações consolidadas na Ata do Iguaçu em 1966 e no Tratado de Itaipu em 1973 contribuíram para solucionar o impasse histórico sobre os limites da fronteira entre os dois países na região do Salto de Sete Quedas, que foi engolido pelas águas do lago da barragem<sup>57</sup>, para aliviar parte dos rancores da guerra e recolocar o Paraguai no cenário econômico sul-americano. Entretanto, o processo foi muito questionado pela Argentina por afetar diretamente o curso do rio Paraná e seus interesses na tríplice fronteira, tendo o país levado o assunto para discussão na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1972.

“A solução veio com a assinatura do Acordo Tripartite, entre Brasil, Paraguai e Argentina, em 19 de outubro de 1979. O documento determinou regras para o aproveitamento dos recursos hidráulicos no trecho do Rio Paraná desde as Sete Quedas até a foz do Rio da Prata. Este acordo estabeleceu os níveis do rio e as variações permitidas para os diferentes empreendimentos hidrelétricos na bacia comum aos três países. Antes da conclusão da usina, chegava ao fim uma complexa e exigente obra diplomática” (ITAIPU BINACIONAL, 2012).

Maior hidrelétrica do mundo na época, Itaipu foi inaugurada em 5 de novembro de 1982, quase dez anos após os primeiros estudos para definição do local de implantação, em um trabalho hercúleo que superou todo tipo de desafios de engenharia, diplomacia,

---

<sup>56</sup> Em 1965 a cidade, capital do departamento do Alto Paraná, se chamava Puerto Stroessner em alusão ao general e presidente do Paraguai.

<sup>57</sup> Uma pequena parcela da área em litígio que não foi coberta pelo lago da usina foi transformada em reserva ecológica binacional, administrada pela empresa Itaipu Binacional.

financiamento e gestão. BANDEIRA cita que durante as obras em 1979 e 80, a movimentação internacional de mão de obra entre os dois países chegou a quase 1 milhão de trabalhadores (BANDEIRA *apud* JAEGER JUNIOR, *op. cit.*, p. 26).

O principal motivo da reação argentina estava associado à alteração do equilíbrio de forças na região, como de fato se configurou com o passar dos anos desde a Segunda Guerra, com a ascensão brasileira após um período de supremacia militar e econômica argentina. Também por essa razão, tanto Brasil quanto Argentina, ambos sob regimes militares, realizaram na década de 1970 um princípio de corrida armamentista que por pouco não os colocou em rota de colisão, especialmente após a assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha em 1975.

Esse tratado representava uma alternativa ao Brasil para o desenvolvimento de tecnologia nuclear em parceria com a Alemanha Ocidental, superando a importação de pacotes tecnológicos fechados dos EUA, tendo em vista a suspensão norte-americana<sup>58</sup> ao fornecimento de urânio enriquecido para novas usinas nucleares ao redor do mundo ocorrida um ano antes (LEITE COSTA, 2012).

O “amplo e oneroso acordo bilateral” com a Alemanha Ocidental visava à criação de condições melhores ao abastecimento da Usina Nuclear Angra I, cujas obras iniciaram em 1972 e terminaram apenas em 84, além de mais outras oito centrais nucleares previstas mas que não saíram do papel ou enfrentaram uma série de problemas de projeto e execução, como as Usinas Angra II e III. Foi definida a opção pela tecnologia do urânio enriquecido e água leve, considerada por Odete Maria de Oliveira como uma “opção deplorável em todos os sentidos”, uma vez que “representava forte interesse de grupos e institucionalizou a situação de dependência ao Estado nuclear brasileiro, acarretando sérios prejuízos à soberania nacional, além de pesados ônus financeiros que agravaram ainda mais a dívida externa do país”, já que o país não dominava este modelo (OLIVEIRA, 1998, p. 6).

Após muitas pressões e críticas internas e externas que inviabilizaram o acordo e atrasaram o Programa Nuclear Civil brasileiro, em 1979 o governo militar passou a desenvolver seu próprio programa de tecnologia nuclear, mantido em segredo por anos. Os objetivos eram dominar o enriquecimento do urânio, a produção de plutônio e a construção de reatores nucleares para emprego em embarcações e usinas elétricas, tendo-se obtido um

---

<sup>58</sup> Em 1955, o Brasil havia assinado com os EUA o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento da Energia Atômica com finalidades pacíficas, que na prática representava a dependência do país, que não detinha conhecimento científico e tecnológico na área, e se colocava na condição de importador de tecnologia norte-americana e exportador de urânio e minérios atômicos em estado bruto em condições desvantajosas, que eram enriquecidos nos EUA.

grande avanço tecnológico. O Ministério da Aeronáutica chegou a construir no Campo de Provas Militares da Serra do Cachimbo, no Pará, diversos poços de teste, um deles “com 320 metros de profundidade por um metro de diâmetro”, parte do projeto para desenvolvimento de artefatos bélicos nucleares, o que despertou a ira dos militares argentinos. Somente em 1990 os poços de teste foram lacrados pelo governo do Presidente Fernando Collor de Mello (OLIVEIRA, *ibidem*, p. 8).

“(…) na década de 70, foi iniciado um projeto de capacitação nuclear para a arma atômica, o ultrassecreto Projeto Solimões, cujo objetivo era testá-la até o ano de 1990. As três Armas não podem refutar a constatação do avanço de capacitação tecnológica de seus projetos e instalações de seus institutos, que apresentam todas as condições necessárias para produzir o artefato.

Na realidade, o Programa Nuclear Paralelo abriu amplo caminho tecnológico ao país. Enquanto se discutia politicamente a questão da posse do artefato verde-amarelo, secretamente as Forças Armadas iam percorrendo todos os degraus do processo: edificavam um poço de 320 metros de profundidade e dominavam o enriquecimento do urânio, situação que provocava profundas reações junto aos militares da Argentina, pois reconheciam que o nível de avanço tecnológico do país vizinho, apesar de inferior ao do Plano Nuclear Argentino, de forma paulatina e acelerada, vinha encurtando as diferenças. A questão nuclear sempre atuou como um divisor entre os dois países. Ter ou não ter a bomba era o grande entrave da integração nuclear entre Brasil e Argentina” (OLIVEIRA, *ibidem*, pp. 8-9).

Fato é que o programa militar na década de 1980 aproximou a tecnologia nuclear brasileira ao patamar argentino, sendo este na época o segundo mais desenvolvido de todo o Terceiro Mundo, atrás apenas da Índia. Ao contrário do Brasil que optou pelo enriquecimento do urânio e o uso de pacotes tecnológicos importados, desde a década de 1950 o Plano Nuclear Argentino empregou urânio natural como combustível, o que lhe garantia abastecimento por décadas já que o país possui uma das maiores jazidas do mineral na América Latina. Além disso, a Argentina concentrou-se em dominar todas as fases do ciclo do urânio, fabricar seus próprios equipamentos e desenvolver pessoal altamente especializado, o que fez com que já em 1974 inaugurasse sua primeira usina nuclear, Atucha I, a 100 km de Buenos Aires, e em 1983 a Usina de Embalse Río Tercero, a 120 km de Córdoba.

Com o governo militar assumindo o poder na Argentina após o golpe de 1976, o orçamento destinado à Comissão Nacional de Energia Atômica saltou de 0,6% do total de investimentos públicos em 1970 para incríveis 15% em 1983, último ano da ditadura. Pouco antes de seu fim, neste mesmo ano foi anunciado que a Argentina havia dominado por completo o enriquecimento do urânio sem auxílio externo, o que ao lado da produção de plutônio que já ocorria desde 1969 representou o maior passo rumo a se tornar uma potência nuclear.

Esse período no final dos anos 1970 e início dos 1980, em que Brasil e Argentina avançavam para deter a tecnologia e os materiais necessários para uma possível construção de bombas atômicas a exemplo do que já haviam feito efetivamente Estados Unidos (1945), URSS (1949), Reino Unido (1952), França (1960), China (1964) e Índia (1974), auspiciosamente coincidiu com as reaberturas políticas e o fim dos regimes militares em ambos os países. Paralelo a esse fato, a assinatura do Acordo Tripartite que pôs fim aos desentendimentos sobre Itaipu, em 1979, a posição do Brasil aliando-se à Argentina na Guerra das Malvinas<sup>59</sup> e o seu desfecho com a dura derrota frente ao Reino Unido serviram para aproximar politicamente as duas maiores economias da América do Sul, que passaram a rever suas relações mútuas e a estreitarem gradualmente seus laços de cooperação em lugar da disputa pela hegemonia da região.

O cenário de distanciamento recíproco e de rivalidades inócuas entre as duas nações, que por tanto tempo atrasou o desenvolvimento nacional de ambos e da região como um todo, começou a ser alterado em 1980 com a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear e mais especificamente em 30 de novembro de 1985. Nesta data, junto com a inauguração da Ponte Tancredo Neves unindo Foz do Iguaçu a Puerto Yguazú, foi firmada a Declaração de Iguaçu sobre políticas nucleares conjuntas entre os Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, que iniciou o efetivo processo de integração do Cone Sul e que abriu caminho para o atual e dinâmico painel que a América do Sul experimenta atualmente.

A Declaração de Iguaçu tinha como objetivos “criar um Grupo de Trabalho Conjunto de alto nível, presidido pelos Ministros de Relações Exteriores dos dois países e firmar os compromissos de cooperação nuclear pacífica”. (OLIVEIRA, *ibidem*, p. 14).

Na sequência desse estreitamento inicial foi assinada a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, em 29 de julho de 1986, com o intuito de consolidar a paz, a democracia, a segurança e o desenvolvimento da região. Esse instrumento estabeleceu um programa de integração e cooperação econômica entre os dois países, através de vários protocolos representando acordos setoriais negociados bilateralmente, incrementando o comércio de lado a lado. Após vários encontros que fizeram avançar as discussões, em 1988, foi subscrita em 6 de abril de 1988 a Ata da Alvorada, que acrescentou o Uruguai às negociações.

---

<sup>59</sup> O governo brasileiro nunca reconheceu a posse do Reino Unido sobre as Ilhas Malvinas, condenada veementemente pela diplomacia brasileira até hoje.

Em 28 de novembro de 1988 foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que somou aos objetivos do documento de 1986 a formação de um espaço comum envolvendo os territórios e a construção de uma zona de livre comércio acompanhada de uma união aduaneira, tendo em um futuro mercado comum sua meta maior. O Paraguai manifestou interesse em fazer parte do processo na ocasião de assinatura da Ata de Buenos Aires, em 6 de julho de 1990. (GRANATO, ODDONE e VAZQUEZ, *op. cit.*, pp. 177-178).

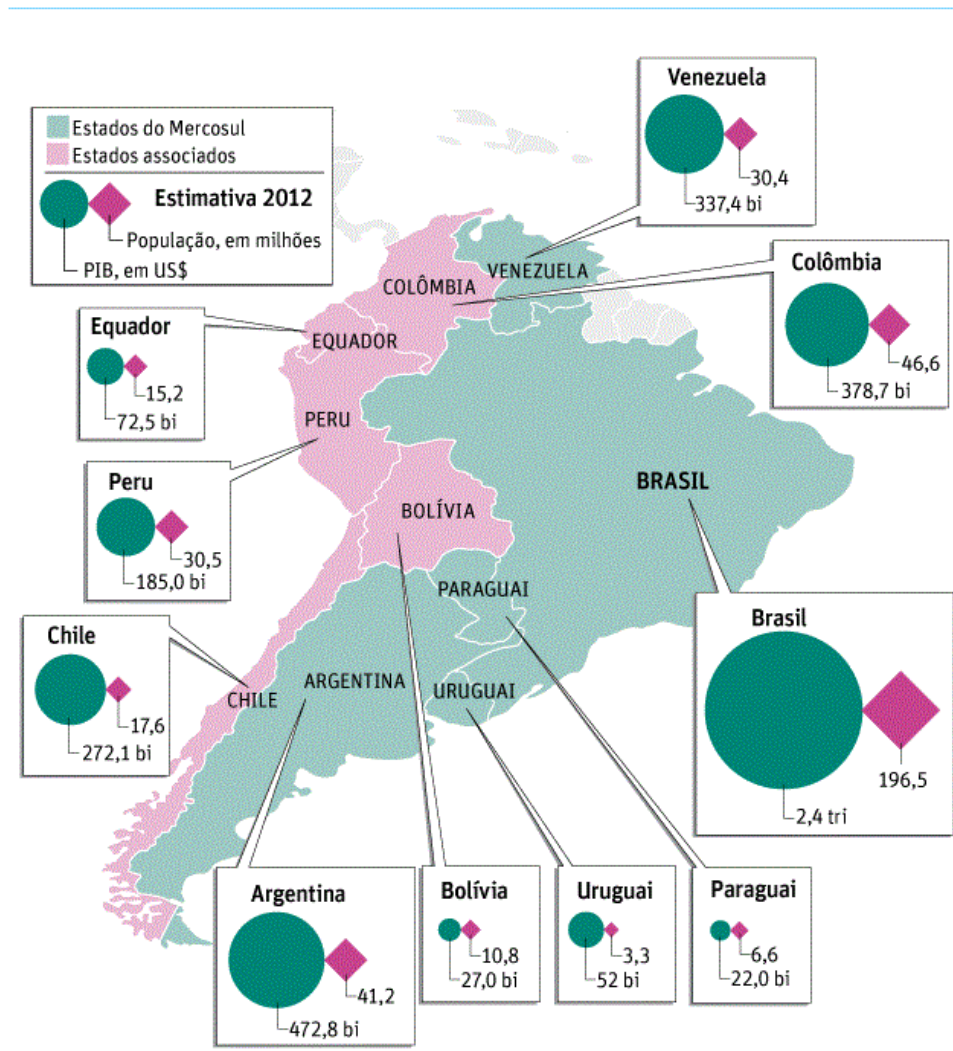
Assim, em 26 de março de 1991 na cidade de Assunção, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai deram um passo à frente estreitando suas relações ao assinarem o Tratado para Constituição de um Mercado Comum entre esses quatro países, criando o Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL.

De certa forma, a questão nuclear entre Brasil e Argentina acabou, inusitadamente, tendo um papel semelhante ao que exerceram o carvão e o aço na relação entre a França e Alemanha Ocidental em 1951, onde uma iminente disputa por matérias-primas economicamente essenciais e que poderia desencadear um novo conflito foi inteligentemente utilizada para aproximar as partes e promover a cooperação internacional. Como visto no capítulo anterior, da administração conjunta do carvão e do aço surgiu a CECA, que evoluiu para a CEE e a União Europeia, consolidando uma série de avanços políticos, humanos e sociais a reboque da integração econômica. No Cone Sul a Declaração de Iguazu serviu de embrião ao MERCOSUL, cujos países, além de viverem a expectativa de sua ampliação com a recente adesão da Venezuela como Estado Parte, têm ainda na UNASUL uma interessante perspectiva de futuro.

#### **4.2. O MERCADO COMUM DO SUL**

O Tratado de Assunção que constituiu o MERCOSUL representou a materialização da decisão política e conjunta de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, pela construção de um mercado comum a ser implantado a partir de 31 de dezembro de 1994. Os quatro Estados Partes definiram como objetivo maior a ampliação das dimensões dos seus mercados nacionais, tendo a integração como condição fundamental para acelerar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social para seus povos.

**Figura 15 – Dimensão dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL, na atualidade**



Fonte: VILA-NOVA, 2012.

### Tratado de Assunção

Para atingir seu objetivo, as partes estabeleceram como caminhos o “aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia”, buscando “lograr uma adequada inserção internacional para seus países” (MERCOSUL, 1991).

Previu o artigo 1 do Tratado que o Mercado Comum do Sul devia implicar a liberdade de circulação de “bens, serviços e fatores produtivos entre os países”, pela eliminação de “direitos alfandegários e restrições não tarifárias”, bem como a criação de uma “tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial (...) em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais



regionais e internacionais”. Contemplou ainda a harmonização das legislações, a coordenação de políticas macroeconômicas fiscais, alfandegárias, monetárias e cambiais, e de políticas setoriais relacionadas ao comércio exterior, agricultura, indústria, transportes e comunicações, dentre outras, pautadas na reciprocidade de vantagens e obrigações entres os Estados Partes (MERCOSUL, *idem*).

Antes do prazo para a implantação do mercado comum sub-regional, era previsto um período de transição no qual deveria ser adotado um programa de liberação comercial baseado em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas e na eliminação de outras restrições entre os membros, com objetivo de construir uma zona de livre comércio, além da constituição de uma união aduaneira através de uma pauta externa comum em relação aos produtos de países terceiros.

Em anexo ao Tratado constavam os mecanismos de implantação do Programa de Liberação Comercial, com as previsões de reduções graduais até a eliminação dos gravames e demais restrições ao comércio recíproco, aprofundando entre si o intercâmbio com base em acordos de tratamento preferencial e de alcance parcial previstos no escopo da ALADI. Em outros adendos, estabeleceram-se o Regime Geral de Origem sobre os produtos dos países do bloco, discriminando aqueles originários e produzidos nos Estados Partes, e cláusulas de salvaguarda, aplicáveis em casos excepcionais para proteção dos mercados nacionais, da produção e dos níveis de emprego, em caso de danos ou ameaças graves em função da importação de determinados produtos ou grupo de produtos beneficiados pelo Programa de Liberalização Comercial.

Em seu artigo 6 o MERCOSUL reconhecia as assimetrias entre os Estados Partes, assegurando o desenvolvimento do bloco em ritmos diferentes para o Uruguai e o Paraguai, de modo que a abertura comercial não afetasse negativamente as menores economias. Os compromissos e acordos anteriormente firmados deveriam ser preservados, inclusive aqueles no âmbito da ALADI.

A estrutura original do MERCOSUL foi tratada no Capítulo II, que atribuiu competências a serem desempenhadas durante o período de transição até 1994 ao Conselho do Mercado Comum, seu órgão superior e responsável pela condução política, e ao Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo. Estabeleceu-se também uma Comissão Parlamentar Conjunta para facilitar o processo transitório e manter informados os respectivos Poderes Legislativos nacionais quanto à evolução do mercado comum.

O Conselho era integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados Partes, se reunindo periodicamente e contando uma vez por ano com a presença dos Presidentes dos países, com objetivo de estabelecer as diretrizes para a gradual formação do mercado comum.

Já o GMC era composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais dos países membros, tendo a função de tomar providências visando ao cumprimento das decisões emanadas pelo Conselho, fixar planos de trabalho e atuar em prol do Programa de Liberação Comercial na fase de transição, coordenando as políticas macroeconômicas e a negociação com países terceiros. Para tanto tinha a faculdade da criação de Subgrupos de Trabalho e a assessoria de uma Secretaria Administrativa, com sede em Montevidéu.

Os dez Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum originalmente criados pelo Anexo V do Tratado de Assunção tinham como foco os assuntos comerciais, assuntos aduaneiros, normas técnicas, políticas fiscais e monetárias relacionadas com o comércio, transportes terrestres e marítimos, políticas industriais, tecnológicas, agrícolas e energéticas e a coordenação de políticas macroeconômicas.

Ao longo dos seus vinte e um anos de existência, diversos outros Subgrupos foram criados, exercendo o papel de foros técnicos auxiliares às negociações dos temas da agenda do MERCOSUL. Vem sendo realizada uma série de Reuniões especializadas envolvendo os Ministros de Estado dos países membros em suas respectivas pastas, para o estabelecimento de políticas e ações comuns setoriais. Atualmente são dezesseis os Subgrupos de Trabalho em atividade:

- Subgrupo 1: Comunicações;
- Subgrupo 2: Aspectos institucionais;
- Subgrupo 3: Regulamentos técnicos e avaliação da conformidade;
- Subgrupo 4: Assuntos financeiros;
- Subgrupo 5: Transportes;
- Subgrupo 6: Meio ambiente;
- Subgrupo 7: Indústria;
- Subgrupo 8: Agricultura;
- Subgrupo 9: Energia;
- Subgrupo 10: Assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social;
- Subgrupo 11: Saúde;

- Subgrupo 12: Investimentos;
- Subgrupo 13: Comércio eletrônico;
- Subgrupo 14: desativado<sup>60</sup>;
- Subgrupo 15: Mineração;
- Subgrupo 16: Contratações públicas;
- Subgrupo 17: Serviços.

Ficaram definidos como idiomas oficiais do bloco o espanhol e o português<sup>61</sup>, sendo as decisões tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes. O Tratado previa também a possibilidade de adesão de outros países membros da ALADI após cinco anos de sua vigência, bem como a possibilidade de desvinculação de qualquer Estado Parte ao bloco, mediante comunicação num prazo prévio de 60 dias.

O Anexo III ao Tratado estabeleceu como sistema de solução de controvérsias as negociações diretas entre os Estados envolvidos, e caso houvesse necessidade, o encaminhamento da questão ao Grupo Mercado Comum que avaliaria e emitiria as recomendações pertinentes, através de painéis com especialistas ou grupos de peritos que lhe garantiriam assessoramento técnico. Persistindo a disputa, o tema seria levado ao Conselho do Mercado Comum.

O bloco sub-regional firmou ao longo dos anos subsequentes diversos Acordos de Livre Comércio com outras nações sul-americanas, que vieram a se tornar Estados Associados ao MERCOSUL. Respectivamente, associaram-se a Bolívia e o Chile em 1996, o Peru em 2003, Colômbia, Equador e Venezuela em 2004. Em 4 de julho de 2006 foi aprovado o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, elevando o país à condição de Estado Parte, havendo necessidade de ratificação pelos parlamentos dos demais membros, o que se confirmou nos anos subsequentes com a exceção do Paraguai cujo Senado vem postergando a discussão desde então.

Com a crise política ocorrida em junho de 2012 no país, após a derrubada do governo do Presidente Fernando Lugo, os representantes dos três demais membros do MERCOSUL interpretaram que estava materializada a ruptura da ordem democrática, e fazendo uso do disposto no Protocolo de Ushuaia suspenderam a participação da representação do Paraguai

---

<sup>60</sup> O SGT 14: Seguimento da conjuntura econômica e comercial, foi suprimido em 2006, tendo suas funções sido passadas ao Grupo de Monitoramento Macroeconômico. Contudo sua numeração não foi utilizada.

<sup>61</sup> Em 2006, por meio da Decisão CMC n°. 35/06 o MERCOSUL adotou também o guarani como um dos idiomas oficiais do bloco.

na Reunião de Chefes de Estado realizada em Mendoza, em 29 de junho deste ano. Na mesma ocasião, aproveitando-se dessa suspensão, os representantes da Argentina, do Brasil e do Uruguai decidiram pela incorporação em definitivo da Venezuela, sob o argumento que a suspensão paraguaia representava não haver mais o impedimento formal à entrada venezuelana no bloco. Ambas as decisões foram muito questionadas pela diplomacia paraguaia, que levou as questões ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL.

Independente da disputa entre o Paraguai e os demais membros do MERCOSUL, que promete se acirrar em outras instâncias internacionais nos próximos meses, a entrada da Venezuela concretizada em 31 de julho de 2012 eleva a condição e a importância do MERCOSUL como um dos maiores blocos econômicos regionais do mundo. O bloco passa a representar 80% do Produto Interno Bruto da América do Sul, com US\$ 3,2 trilhões, e 70% de sua população, o que equivale a 272 milhões de habitantes, incorporando um dos maiores produtores mundiais de petróleo ao processo de integração. Geopoliticamente, esse momento representa a consolidação da região norte do Brasil como parte efetiva do MERCOSUL, e da mesma forma a guinada do foco da Venezuela para o sul do continente, o que já vem ocorrendo na última década com um aumento significativo do comércio mútuo. O MERCOSUL, ao se estender da Patagônia ao Caribe, em um território contínuo e que reúne três das quatro maiores economias da região lado a lado, deve ganhar fôlego frente aos novos desafios que surgem (CÂMARA BV, 2012, p. 1).

Também foram assinados acordos com o México, para concretização de uma zona de livre comércio envolvendo o país e o MERCOSUL, e com Cuba, para o estabelecimento de preferências tarifárias para um grupo determinado de produtos, além de tratados e negociações avançadas de comércio com países e blocos regionais de várias partes do mundo, como a Índia, Israel, a União Aduaneira da África Austral – SACU –, a União Europeia, a ASEAN, o CARICOM, entre outros (MERCOSUL, 2010a, p. 8).

### **Protocolo de Ouro Preto**

Conforme previsto no artigo 18 do Tratado de Assunção em 1991, a sequência da evolução do MERCOSUL deveria, em 1994, passar pela revisão de seu organograma criando uma estrutura institucional definitiva, o que aconteceu por meio da VII Reunião do Conselho do Mercado Comum, na qual os Estados Partes assinaram o Protocolo de Ouro Preto, que conferiu, através de seu artigo 34, personalidade jurídica de Direito Internacional ao

MERCOSUL. O Protocolo recebeu o mesmo valor de fonte jurídica apresentado pelo Tratado Constitutivo e pelos acordos celebrados em seu âmbito.

A partir de 1994, o MERCOSUL se estruturou com os seguintes órgãos:

- Conselho do Mercado Comum – CMC;
- Grupo Mercado Comum – GMC;
- Comissão de Comércio do MERCOSUL – CCM;
- Comissão Parlamentar Conjunta – CPC;
- Foro Consultivo Econômico-Social – FCES;
- Secretaria Administrativa do MERCOSUL – SAM.

O Conselho do Mercado Comum, seu órgão máximo, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio foram definidos no artigo 2 do Protocolo de Ouro Preto como os únicos órgãos com capacidade decisória do MERCOSUL, de natureza intergovernamental.

Houve alterações nas funções dos órgãos já existentes, passando o Conselho a responder pela formulação de políticas e promoção de ações à conformação do mercado comum, exercer a titularidade da personalidade jurídica do bloco e representar o MERCOSUL em negociações e assinatura de acordos internacionais, podendo subdelegar essa competência ao Grupo Mercado Comum. Cabe também ao CMC manifestar-se sobre questões e propostas levantadas pelo GMC, criar as reuniões de ministros e os órgãos que sejam julgados pertinentes, com competência para modificá-los ou extinguí-los, zelando sempre pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados. Cabe ainda ao Conselho designar o Diretor da Secretaria Administrativa e homologar o Regimento Interno do GMC (MERCOSUL, 1994). A Presidência do Conselho passou a ser exercida por rotação dos Estados Partes, seguindo a ordem alfabética do nome dos países, pelo período de seis meses.

O Grupo Mercado Comum por sua vez passou a ter a função de velar pelo cumprimento do Tratado, seus Protocolos e acordos, propor projetos de decisão a serem encaminhados ao Conselho, tomar providências visando ao cumprimento das decisões emanadas pelo Conselho, fixar planos de trabalho que assegurem avanços em direção a um mercado comum, criar, modificar ou extinguir subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, a seu critério, executar mandatos específicos conferidos pelo CMC referentes a negociações internacionais, manifestando-se frente às demandas apresentadas pelos demais órgãos do MERCOSUL.

Além dessas atribuições, cabe ao GMC desde então analisar e aprovar o orçamento e as prestações de contas da SAM, eleger seu Diretor e supervisionar suas atividades. Ainda, deve adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária conforme orientações do Conselho, submeter a este seu Regimento Interno, organizar as Reuniões do Conselho do Mercado Comum, elaborar relatórios e aprovar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social (MERCOSUL, *idem*).

À Comissão de Comércio, órgão de assistência ao GMC, compete velar pela aplicação dos instrumentos de políticas comerciais comuns para o funcionamento da união aduaneira, acompanhando e revisando os temas relacionados ao comércio intrabloco e com os países terceiros.

A Comissão Parlamentar Conjunta tinha como função principal acelerar os procedimentos internos relacionados às legislações dos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos do MERCOSUL, garantindo-lhes efetividade e buscando o avanço do processo de integração pela harmonização das legislações. A CPC passou a ser integrada por igual número de deputados entre os Estados Partes. Representou o embrião do Parlamento supranacional, que a substituiu em 2005 através da Decisão CMC n°. 23/05.

O Parlamento do MERCOSUL, ou Parlasul, foi concebido para ser o órgão representativo da população do bloco, sendo unicameral, independente e autônomo em relação ao Conselho e aos demais órgãos decisórios, tendo sua sede em Montevideu. Seu Protocolo Constitutivo prevê que a partir de 2014 o órgão será composto exclusivamente por membros eleitos diretamente através de sufrágio universal e secreto em seus países. Já há também um movimento no sentido de alterar a composição do Parlasul, de modo a tornar as bancadas proporcionais à população de cada Estado Parte. Atualmente ele é formado por igual número de representantes de cada país, sendo estes 18 representantes indicados pelos Parlamentos nacionais.

Suas principais funções são propor projetos de normas a serem remetidos para consideração do CMC, elaborar relatórios anuais sobre a situação dos direitos humanos em seus países, bem como estudos e anteprojetos a fim de promover a harmonização das legislações nacionais, zelar pela preservação dos regimes democráticos nos Estados Partes e pela observância e atualização das normas do MERCOSUL. Diferentemente do Parlamento Europeu, não há ainda a previsão de eleições específicas para o Parlamento do MERCOSUL.

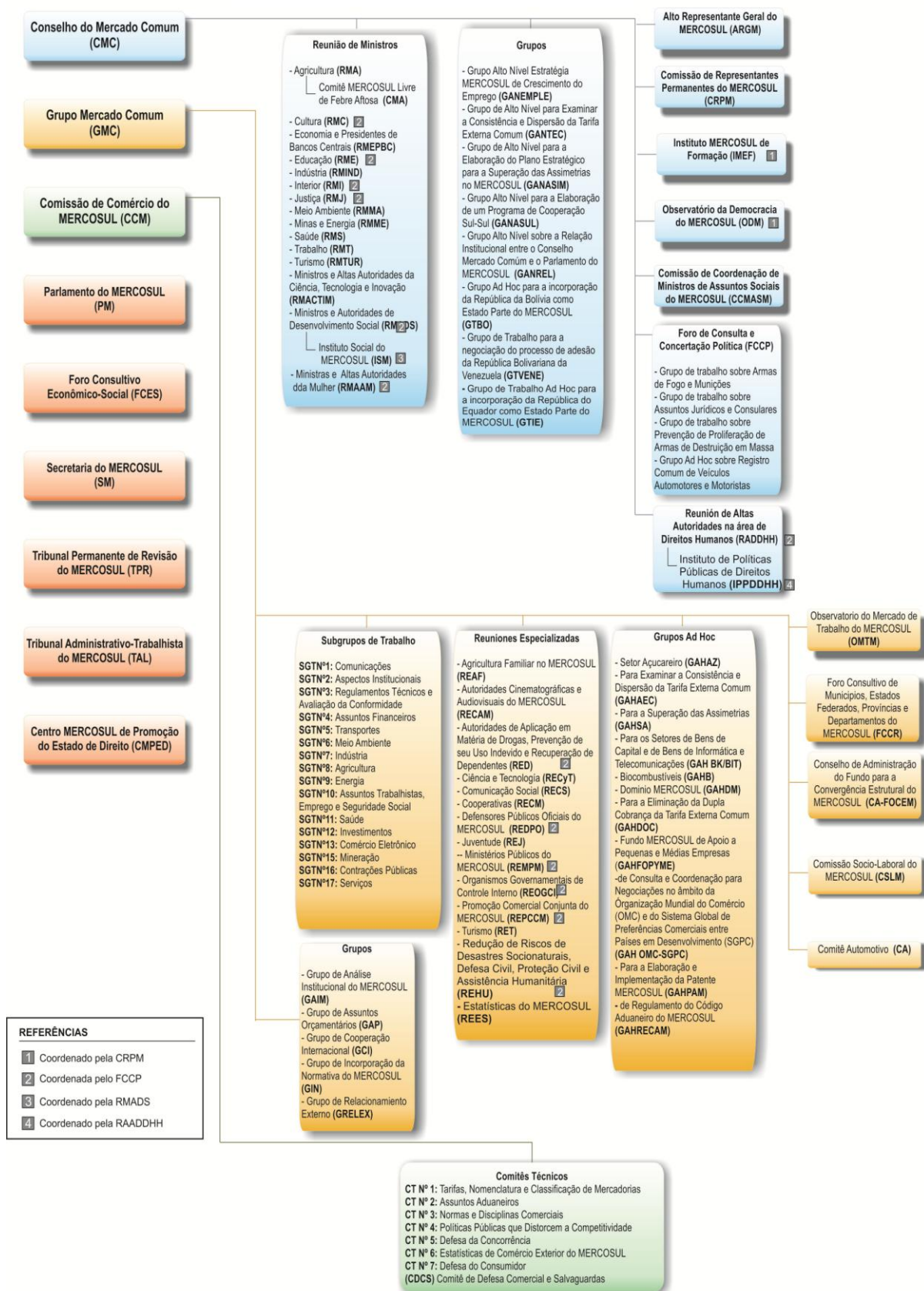
Os objetivos do Parlasul são o fortalecimento e aprofundamento do processo de integração, de forma a constituir um espaço sul-americano, a promoção da segurança jurídica e da previsibilidade, através de normas efetivas em um clima institucional equilibrado e a facilitação da cooperação interparlamentar essencial à harmonização das legislações nacionais, refletindo a pluralidade e a diversidade das várias regiões e contribuindo para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social.

O Foro Consultivo Econômico-Social é um órgão formado por representantes dos setores econômicos e sociais, que são chamados a se manifestar mediante Recomendações ao GMC, sendo composto por igual número de membros para cada Estado Parte.

A Secretaria Administrativa é o órgão de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos, pelo arquivo oficial de toda documentação do bloco, pelas publicações e difusão de todas as decisões no âmbito do MERCOSUL.

A sistemática de tomada de decisão por consenso é preponderante dentro da estrutura do MERCOSUL, principalmente através de negociações diretas entre os Estados Partes. A partir de 2002 foram acrescentados novos procedimentos de solução de controvérsias, sendo instituídos o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e os Tribunais de Arbitragem *Ad Hoc*, através do Protocolo de Olivos (MERCOSUL, 2010a, p. 125).

**Figura 16 - Estrutura institucional do MERCOSUL**



Fonte: MERCOSUL, 2012a.



## **Protocolo de Ushuaia**

Em 24 de julho de 1998, os quatro Estados Partes do MERCOSUL, juntamente com seus Estados Associados, deram um importante passo rumo à consolidação dos regimes democráticos na América do Sul, tão atacados, instáveis e sujeitos a golpes e intervenções internas e externas ao longo dos séculos XIX e XX quanto essenciais ao sucesso de qualquer projeto de integração e ao desenvolvimento.

Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile acordaram, em um curto e objetivo documento, que a plena vigência das instituições democráticas nacionais é condição essencial para os processos de integração entre eles. Com a associação do Peru, Colômbia, Equador e Venezuela ao bloco, também estes Estados aderiram ao Protocolo de Ushuaia.

No caso de ruptura da ordem democrática em um país signatário do Protocolo de Ushuaia, os demais Estados devem promover consultas mútuas pertinentes entre si e com o Estado afetado. Caso essas consultas não surtam efeitos concretos, os outros Estados deverão avaliar a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em consideração a situação existente e sua gravidade ao país e à região.

As medidas a serem aplicadas, previstas no artigo 5 do Protocolo, compreendem “desde a suspensão do direito a participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”, devendo ser adotadas por consenso entre os signatários e comunicadas ao Estado onde se registrou a ruptura democrática, ficando este alheio à decisão. Os efeitos da decisão cessam a partir do momento que a ordem democrática seja comprovadamente reestabelecida no Estado afetado. (MERCOSUL, 1998). Houve uma complementação em 2011 através do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL, também conhecido como Protocolo de Ushuaia II.

O Protocolo de Ushuaia foi invocado em algumas situações, como nas crises políticas na Bolívia e no Equador no início do século XXI, e posto efetivamente em prova na recente crise no Paraguai que culminou com o *impeachment* do Presidente Fernando Lugo. Na ocasião do julgamento de Lugo, os chanceleres dos demais Estados Partes do MERCOSUL avaliaram coletivamente que o insignificante prazo para apresentação de defesa pelo presidente e a velocidade com que se deu a apreciação de uma questão dessa magnitude nas esferas legislativa e judiciária, embora encontrassem amparo na Constituição Paraguaia, não respeitaram a própria Constituição no que diz respeito ao direito de ampla defesa e do contraditório garantido a todo cidadão paraguaio, constituindo um autêntico rito sumário, um

“golpe amparado pela Constituição”, o que caracterizou a quebra da ordem democrática no país (PATRIOTA, 2012).

Dessa forma, o Conselho do Mercado Comum, aplicando o Protocolo de Ushuaia II, suspendeu a participação do Paraguai na Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL em Mendoza no final de junho, realizada uma semana após o *impeachment*, onde foi decidido por consenso entre os Estados Partes a suspensão do país no bloco até a realização de novas eleições, o que só deverá ocorrer em 2013.

### **Protocolo de Olivos**

Em 18 de fevereiro de 2002, os quatro Estados Partes estabeleceram entre si o Protocolo de Olivos, com intuito de aperfeiçoar o sistema de solução de controvérsias e garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos do processo de integração e dos dispositivos normativos, consolidando a segurança jurídica no âmbito do MERCOSUL.

As controvérsias surgidas no âmbito do Tratado de Assunção, dos Protocolos e acordos celebrados, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL e não resolvidas por meio de negociações diretas entre os Estados Partes se submetem aos procedimentos do Protocolo de Olivos.

Não solucionadas as contendas de forma negociada dentro dos prazos máximos previstos, qualquer uma das partes pode iniciar diretamente os procedimentos arbitrais ou alternativamente encaminhar o tema à discussão no GMC. Os procedimentos arbitrais preveem a composição de Tribunais de Arbitragem *Ad Hoc*, montados com três membros, com o objetivo de analisar e julgar a disputa específica, se manifestando ao final por meio de um laudo.

Caso após a decisão contida no laudo arbitral haja interesse em manifestação de recurso por um dos envolvidos, o Estado Parte deverá encaminhar solicitação ao Tribunal Permanente de Revisão, que será composto por cinco árbitros que analisarão o processo e emitirão o parecer definitivo, confirmando, modificando ou revogando o laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. O Tribunal Permanente de Revisão se configura como apoio consultivo ao Conselho do Mercado Comum, tendo sua sede em Assunção (MERCOSUL, 2002).

## **O FOCEM e as assimetrias no MERCOSUL**

Em 2004, os Estados Partes aprovaram a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL – FOCEM – através da Decisão CMC n.º. 45/04. No ano seguinte, foram estabelecidas as normas para integração e funcionamento, por meio da Decisão CMC n.º. 18/05, tendo entrado em operação em 2006. Seu regulamento foi definido em 2011, com base na Decisão CMC n.º. 01/11.

O FOCEM foi o primeiro instrumento constituído com objetivo de contribuir com a redução das assimetrias internas, através do financiamento, no âmbito do MERCOSUL, de programas que promovam a convergência estrutural, a coesão social, especialmente em benefício das economias menores e das regiões menos desenvolvidas do bloco e que estimulem a competitividade, visando ao apoio do funcionamento da estrutura institucional e ao fortalecimento do processo de integração. Seu capital, da ordem de US\$ 100 milhões por ano, é integrado por contribuições não reembolsáveis pelos Estados Partes, divididas de acordo com o PIB e a média histórica de suas economias, nas seguintes proporções: Brasil 70%, Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai 1%. Já a destinação de recursos deve seguir ordem inversa de distribuição, com 48% do total sendo empregado em projetos apresentados pelo Paraguai, 32% pelo Uruguai, 10 % pela Argentina e 10 % pelo Brasil (SEVERO, *op. cit.*, p. 109).

A avaliação e o acompanhamento da execução dos projetos financiados pelo FOCEM compete à Unidade Técnica FOCEM (UTF), vinculada à Secretaria do MERCOSUL. Esta instância conta com o apoio operacional das Unidades Técnicas Nacionais FOCEM (UTNF), suas representações localizadas nos Estados Partes, que são responsáveis pela coordenação interna de aspectos relacionados à formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos daquele país.

Os projetos formulados, após passarem pela respectiva UTNF, devem ser avaliados pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CPRM), órgão vinculado ao Conselho do Mercado Comum. Aqueles projetos considerados elegíveis são levados à UTF, para exame em conjunto com o GAHE-FOCEM, Grupo de Especialistas *Ad Hoc* voltado ao assessoramento técnico do Fundo. Por fim, os projetos aprovados são encaminhados ao Grupo Mercado Comum e ao Conselho, para as medidas regulamentares e efetivação do financiamento.

Os projetos financiados pelo FOCEM, separados por país beneficiário e também denominados planos de aquisição, atualmente são (MERCOSUL, 2012b):

➤ Argentina:

- Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte;
- Intervenções Integrais nos Edifícios de Ensino Obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier – Província de Santa Fé;

➤ Brasil:

- Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã/MS;
- Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás;
- Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL;

➤ Paraguai:

- MERCOSUL-Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza;
- MERCOSUL ROGA (Secretaria Nacional de la Vivienda y el Habitat);
- Construção e Melhoramento de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País;
- Recapeamento Asfáltico do Trecho Alimentador da Rota 8, Corredor de Integração Regional, Rota 8 – San Salvador – Borja – Iturbe y Ramal a Rojas Potrero;
- Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones, Atração Turística do MERCOSUL;
- Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das Rotas 6 e 7, corredores de integração regional, Presidente Franco – Cedrales;
- Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero;
- Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional, Rota 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Rota Graneros del Sur;
- Construção da Linha de Transmissão 500 kV Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu;
- Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade – DeTIEC;
- Reabilitação e Pavimentação Asfáltica do Trecho Concepción – Puerto Vallemí;

- Construção da Autopista Ñu Guazú, Assunção-Luque (6,3 km);
- Uruguai:
  - Rota 26 - trechos Melo - Arroyo Sarandi de Barceló;
  - Economia Social de Fronteira;
  - Desenvolvimento de Capacidades e Infraestrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai;
  - Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional;
  - Rota 12: Trecho de conexão Rota 54 – Rota 55;
  - Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil;
- Pluriestatais, envolvendo todos os Estados Partes:
  - MERCOSUL Livre de Febre Aftosa (POA-PAMA) (AR, BR, BO, PY e UY);
  - Pesquisa, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde (AR, BR, PY e UY).

Seguindo os princípios do Fundo, percebe-se que a maioria dos projetos em curso se concentra no Paraguai e no Uruguai. Da mesma forma, a maioria dos financiamentos se destina a ações relacionadas a infraestruturas de transportes, energia, saneamento, habitação além de outros voltados às cadeias produtivas, turismo, educação e pesquisa científica e tecnológica.

Após um início considerado muito tímido e limitado em seus objetivos, com financiamentos a um número reduzido de projetos essencialmente voltados à modernização de certos setores, sem concentrar esforços em uma mudança estrutural que conduzisse a uma maior complementaridade produtiva e ao incremento do comércio nas regiões menos desenvolvidas, ainda paira sobre o FOCEM uma desconfiança quanto ao seu real alcance. Todavia desde 2010 há indícios que apontam para uma valorização do Fundo. “Se entre 2006 e 2009, foram financiados 25 projetos em um total de US\$ 200 milhões, em agosto de 2010 foram aprovados US\$ 800 milhões para nove projetos novos” (SEVERO, *op. cit.*, p. 109).

A consecução de seu objetivo principal, que é a redução de assimetrias, deve passar obrigatoriamente por políticas mais amplas de transferências de recursos e renda das maiores economias para as menores, com objetivos estratégicos melhor definidos e que atinjam também as regiões periféricas de todos os países membros, como ocorre até hoje na União Europeia sobretudo em seus momentos de alargamento. Brasil e Argentina figuram como

protagonistas nessa etapa, pelo seu mais elevado grau de desenvolvimento econômico e político, em comparação com os demais.

Essa redução das assimetrias econômicas e sociais, mais que uma política de empréstimos a fundo perdido, segundo Guimarães deve se basear nos princípios da solidariedade e da generosidade dos mais desenvolvidos para com os menores, através de tratamento vantajoso sem exigências de contrapartidas e reciprocidades. Essa estratégia se justifica quando se entende que a melhoria das condições humanas e econômicas dos vizinhos mais pobres acarretará uma melhoria nas relações e o incremento do comércio interno no continente como um todo, tirando grandes contingentes populacionais da margem do sistema, garantindo-lhes poder de consumo, reduzindo a necessidade de migrações e favorecendo os setores econômicos dos países maiores, por consequência (GUIMARÃES, *op. cit.*, p. 184).

É essencial ao processo de integração do MERCOSUL e de todo subcontinente sul-americano, dada à importância dos seus Estados Partes, que avancem as ações em prol da redução das distâncias abissais entre os indicadores socioeconômicos e comerciais dos menores Estados, Uruguai e Paraguai, e dos maiores, Argentina, Brasil e agora também a Venezuela.

Mister se faz ao MERCOSUL, também, criar melhores condições e oportunidades que alterem efetivamente as profundas desigualdades dentro das grandes economias do bloco, que aproximem as regiões mais desenvolvidas e aquelas afastadas dos grandes eixos de crescimento, como o Norte e o Nordeste brasileiro, o sul da Venezuela, as províncias meridionais e setentrionais argentinas além de todas as zonas fronteiriças.

### **Resultados e perspectivas**

Os propósitos originais do MERCOSUL, previstos no Tratado de Assunção e marcantes em sua primeira fase, foram essencialmente econômicos e comerciais, caracterizados pela coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, pela construção da liberdade de circulação de mercadorias através da eliminação de restrições e tarifas internas e pela tentativa de adoção de uma pauta exterior comum. Há ainda um aspecto relacionado à integração jurídica, ao tratar da necessidade de harmonização das legislações dos Estados Partes, bem como um teor político ao estabelecer a coordenação de posições em fóruns regionais e internacionais (GRANATO, ODONNE e VAZQUEZ, *op. cit.*, p. 182).

Surgido em 1991 no auge do neoliberalismo, da abertura dos mercados internacionais e da globalização do comércio, o MERCOSUL foi constituído como um processo de integração econômica apoiado no conceito de regionalismo aberto, apresentado no primeiro

capítulo deste estudo, tendo se estruturado em sua origem como um conjunto de acordos de alcance parcial e de tratamento preferencial previstos no âmbito da ALADI.

Entretanto, comparado a esta mesma Associação, desde o Tratado de Assunção é possível perceber nos textos oficiais do MERCOSUL e em suas ações várias referências a aspectos relacionados à coordenação política e social, embora por muito tempo o bloco tenha sofrido com a falta de articulação entre seus dirigentes e mesmo com a fraqueza de liderança na condução do processo de integração, o que em parte explica a não concretização do mercado comum até hoje.

*“El MERCOSUR nació en un momento internacional signado por el auge del neoliberalismo y de la primacía de los negocios sobre cualquier tipo de criterio político o social diferente. Sin duda eso impregnó la construcción de un proyecto que - desde una perspectiva de largo plazo - es un instrumento fundamental para el desarrollo y la autonomía de América Latina. El esfuerzo actual debería consistir en ponerlo a tono con una nueva época, de grandes desafíos económicos globales, pero con una clara primacía de los objetivos políticos sobre las presiones retardatorias de los lobbies sectoriales”* (Ricardo ARONSKIND *apud* INCIDIR, 2011, p.3).

Analisando-se os resultados em comparação aos objetivos traçados no Tratado de Assunção, o MERCOSUL logrou êxito na eliminação das tarifas alfandegárias e outras restrições internas, o que elevou em muito o comércio intrarregional. Entre o Brasil e os três Estados Partes originais, o comércio saltou de US\$ 4,5 bilhões em 1991 para US\$ 39,2 bilhões em 2010, dos quais US\$ 22,6 bilhões correspondem a exportações e US\$ 16,6 bilhões são importações. Em geral, o total de exportações dentro do bloco cresceu três vezes mais do que para países terceiros fora do MERCOSUL nos últimos anos (SENADO FEDERAL, 2011). A significativa quantidade de produtos presentes nas listas de exceção que acompanham a Tarifa Externa Comum, contudo, fazem com que o bloco não consiga concluir a formação de uma união aduaneira plena.

A partir dos anos 2000 houve uma renovação do MERCOSUL com a ampliação de aspectos políticos e sociais em sua atuação. Desde então, o bloco tem tratado dos principais pontos presentes nas agendas de políticas públicas nacionais, como saúde, educação, cooperação jurídica e policial, transportes, energia, comunicações, questões de gênero, agricultura e direitos civis. (PATRIOTA, 2011).

Alguns autores apontam que ao se fazer uma análise do MERCOSUL não se deve enxergá-lo como uma sucessão de etapas pré-definidas a serem atingidas, e sim levar em conta toda a dinâmica envolvida entre seus membros e no desenvolvimento do processo em si, que “adquire movimento próprio e independente das fontes estatais que lhe deram origem”.

Nessa lógica, apontam que o Tratado de Assunção na verdade “criou uma estrutura de transição” em sua primeira fase. Agora, com as mudanças aceleradas no sistema-mundo cada vez mais multipolarizado e com o atual momento efervescente que vive a integração sul-americana, chegou a hora dos países membros avançarem na consolidação desse processo de forma mais profunda. (GRANATO, ODDONE e VAZQUEZ, *op. cit.*, p. 178).

#### **4.3. A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL**

Com relação aos aspectos sociais e relacionados à liberdade de circulação de pessoas dentro de um espaço comum definido, não há referências explícitas no Tratado de Assunção, embora as quatro liberdades fundamentais sejam tácitas na concepção de um mercado comum, e esse é o objetivo maior do MERCOSUL.

Sobretudo na primeira fase de sua existência na década de 1990, temas como cidadania supranacional, liberdade de circulação e residência, facilitação do trânsito fronteiriço, unificação de vistos e de documentos de identificação não eram pontos-chave da agenda do MERCOSUL.

Entretanto ao longo dos anos diversas Decisões do Conselho do Mercado Comum, especialmente ligadas ao Grupo Mercado Comum e apoiadas, dentre outros, pelos Subgrupos de Trabalho n.º. 5 – Transportes e n.º. 10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, por Reuniões Ministeriais e Grupos Especializados de Alto Nível, têm produzido uma série de Protocolos e Acordos que representam importantes avanços rumo à ampliação de direitos supranacionais aos cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL.

Os principais documentos produzidos nos últimos vinte e um anos que tratam especificamente de temas ligados à criação de um espaço livre de barreiras aos deslocamentos de pessoas, ao direito de residência, à circulação do trabalho e à prestação de serviços são apresentados a seguir, em ordem cronológica (MERCOSUL, 2010a, pp. 13-108):

- ✓ Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa – Decisão CMC N.º 05/92;
- ✓ Regulamento Único de Trânsito e Segurança Viária – Resolução GMC N.º 08/92;
- ✓ Eliminação dos limites para a obtenção de divisas e cheques de viagem relacionados com serviços de turismo e de viagens – Resolução GMC N.º 43/92;
- ✓ Protocolo sobre Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não Técnico - Decisão CMC N.º 04/94;
- ✓ Seguro de Responsabilidade Civil do Proprietário – Resolução GMC N.º 120/94;



- ✓ Defesa do Consumidor - Resolução GMC N° 126/94;
- ✓ Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento e Estudos de Nível Médio Técnico - Decisão CMC N° 07/95;
- ✓ Protocolo de San Luis sobre Matéria de Responsabilidade Civil Emergente de Acidentes de Trânsito entre os Estados Partes do MERCOSUL - Decisão CMC N° 01/96;
- ✓ Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais - Decisão CMC N° 02/96;
- ✓ Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados Partes do MERCOSUL - Decisão CMC N° 08/96;
- ✓ Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Estados Partes do MERCOSUL - Decisão CMC N° 09/96;
- ✓ Protocolo de Integração Cultural do MERCOSUL – Decisão CMC N° 11/96;
- ✓ Tratamento Aduaneiro para a Circulação nos Países do MERCOSUL de Bens Integrantes de Projetos Culturais Aprovados pelos Órgãos Competentes - Resolução GMC N° 122/96
- ✓ Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul - Decisão CMC N° 19/97;
- ✓ Acordo sobre Extradicação entre os Estados Partes do MERCOSUL – Decisão CMC N° 14/98;
- ✓ Horário de atendimento em pontos de fronteira - Resolução GMC N° 77/99;
- ✓ Acordo de Recife - Acordo para a aplicação dos Controles Integrados de Fronteira entre os Estados Partes do MERCOSUL - Decisão CMC N° 04/00 e Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Recife - Decisão CMC N° 05/00;
- ✓ Mecanismo de Cooperação Consular entre os Países do MERCOSUL, Bolívia e Chile - Decisão CMC N° 35/00;
- ✓ Acordo de Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL – Decisão CMC N° 44/00;
- ✓ Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL – Decisão CMC N° 28/02 - Acordo N° 13;

- ✓ Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL – Decisão CMC N° 17/05;
- ✓ Norma Relativa ao Transporte de Encomendas em Ônibus de Passageiros de Linha Regular Habilitados para Viagens Internacionais - Resolução GMC N° 28/05;
- ✓ Campanha de Informação e Prevenção do Delito de Tráfico de Pessoas - Decisão CMC N° 12/06;
- ✓ Condições Mínimas do Procedimento de Inspeção do Trabalho no MERCOSUL – Decisão CMC N° 32/06;
- ✓ Incorporação do Guarani como idioma do MERCOSUL – Decisão CMC N° 35/06;
- ✓ Disposições Transitórias para Atualizar/Modificar e Implementar a Tabela de Equivalências Anexa ao Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não Técnico - Decisão CMC N° 15/08;
- ✓ Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Decisão CMC N° 14/09;
- ✓ Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados - Decisão CMC N° 18/08 e Acordo de Modificação do Anexo ao Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados – Decisão CMC N° 14/11.

Embora na prática ainda estejam muito aquém da realidade da liberdade de circulação de pessoas na União Europeia, sobretudo quando se tem em mente os avanços obtidos após o Acervo Schengen, o Tratado de Maastricht e a consolidação da cidadania da União, os atos e normas acima têm demonstrado a efetiva intenção dos Estados Partes do MERCOSUL construir um espaço integrado e facilitarem o livre trânsito de pessoas e bens, fortalecendo os vínculos entre os cidadãos e ampliando o rol de direitos supranacionais.

Estes acordos, decisões e protocolos estão compilados na Cartilha do Cidadão do MERCOSUL, importante publicação cuja edição data de 2010, tendo sido elaborada pelo

Conselho de Representantes Permanentes e que está disponível na *internet*<sup>62</sup> nos portais dos governos dos Estados Partes e da Secretaria do MERCOSUL.

A aproximação dos cidadãos sul-americanos ao processo de integração regional no qual estão inseridos é fundamental ao sucesso do bloco e deve passar pela intensificação da difusão dessa Cartilha bem como de outras matérias, campanhas de divulgação e eventos explicativos junto a todos os segmentos da população dos Estados Partes, que em sua imensa maioria ainda desconhece o papel concreto do MERCOSUL em suas vidas cotidianas.

O intercâmbio sócio-cultural é um elemento essencial à construção de uma identidade regional sul-americana, fazendo com que gradualmente os habitantes de um país passem a enxergar no seu vizinho internacional não um “outro”, um ser distante, e sim um parceiro, um cidadão sul-americano com muitas afinidades e fortes laços que os ligam. É necessário reduzir o distanciamento entre os povos da América do Sul, que historicamente sempre viveram de costas um para os outros. A UNASUL, ao aproximar os países do MERCOSUL, da Comunidade Andina de Nações, o Chile, a Guiana e o Suriname, pode exercer um papel único nesse sentido.

Na sequência são destacados alguns atos relacionados à liberdade de circulação de pessoas no MERCOSUL na atualidade.

#### **4.4. TRANSPORTE INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS E TURISMO**

Através da Decisão CMC n.º. 18/08, que aprovou o Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, os documentos de identificação de nacionais e de residentes regulares dos Estados Partes e Associados passaram a ser reconhecidos como válidos em todo o MERCOSUL, simplificando o trânsito intrarregional de pessoas, muito embora ainda permaneçam vigentes os controles fronteiriços.

Os documentos de identificação aceitos em todo MERCOSUL são:

- Argentina:
  - Cédula de Identidade expedida pela Polícia Federal;
  - Passaporte;
  - Documento Nacional de Identidade;
  - Libreta de Enrolamiento;

---

<sup>62</sup> Disponível em português e espanhol nos endereços <<http://www.mercosul.gov.br/cartilha-do-cidadao/cartilha-do-cidadao-do-mercosul-edicao-2010>>, <<http://www.mercosur.int/show?contentid=478&channel=secretaria>> e <[http://www.mercosur.int:8081/innovaportal/file/2431/1/cartilla\\_ciudadano\\_mercosur\\_-\\_esp.pdf](http://www.mercosur.int:8081/innovaportal/file/2431/1/cartilla_ciudadano_mercosur_-_esp.pdf)>.

- Libreta Cívica.
- Brasil:
  - Cédula de Identidade expedida por cada Estado da Federação com validade nacional;
  - Cédula de Identidade para estrangeiro expedida pela Polícia Federal;
  - Passaporte.
- Paraguai:
  - Cédula de Identidade;
  - Passaporte.
- Uruguai:
  - Cédula de Identidade;
  - Passaporte.
- Bolívia:
  - Cédula de Identidade;
  - Passaporte.
- Chile:
  - Cédula de Identidade;
  - Passaporte.
- Colômbia:
  - Passaporte;
  - Cédula de Identidade;
  - Cédula de Identidade para estrangeiros.
- Equador:
  - Cédula de Ciudadanía;
  - Passaporte;
  - Cédula de Identidade para estrangeiros.
- Peru:
  - Passaporte;
  - Documento Nacional de Identidade;
  - Cédula de Identidade para estrangeiros;
- Venezuela:
  - Passaporte;
  - Cédula de Identidade para estrangeiros.

Em paralelo à aceitação mútua de cédulas de identificação nacionais, os países do MERCOSUL dispensaram a necessidade de vistos para viagens de turismo e negócios inferiores a 90 dias<sup>63</sup> de duração aos cidadãos do bloco, englobando inclusive os Estados Partes, o que demonstra o alcance continental da integração. Nos últimos anos os passaportes emitidos pelos Estados do MERCOSUL passaram a ser padronizados, sendo adotada a cor azul escuro com a expressão “MERCOSUL” ou “MERCOSUR” na capa, dependendo da língua do país, e contendo uma maior quantidade de itens de segurança no intuito de dificultar sua falsificação.

Através da Decisão CMC n°. 04 de 2000 foi aprovado o Acordo para Aplicação dos Controles Integrados de Fronteira entre os Estados Partes do MERCOSUL - Acordo de Recife -, tratando da adoção de medidas técnicas e operacionais referentes aos controles integrados de fronteira entre os Estados Partes do MERCOSUL.

O controle fronteiriço integrado consiste na verificação do cumprimento das normas de entrada e saída de pessoas, mercadorias e meios de transporte de passageiros e cargas nos pontos autorizados de fronteira, relacionados abaixo.

Por meio do Acordo de Recife, foram constituídas as Áreas de Controle Integrado correspondentes a locais onde são adotados todos os procedimentos administrativos e operacionais sequenciais e simultâneos por funcionários dos diferentes órgãos de controles aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte, tanto do país de saída quanto do país de entrada, visando à redução do tempo de espera e facilitação do trânsito fronteiriço. Com isto, busca-se eliminar a duplicidade de controles e o retrabalho característicos da burocracia nos pontos de fronteira.

Tais medidas, em evolução desde 1994, vêm promovendo a aproximação das populações através da facilitação dos deslocamentos entre os países da região, o que, associado ao cenário da economia, às campanhas de incentivo ao turismo intrarregional e à concorrência no setor aéreo, vem fazendo crescer muito o turismo dentro da América do Sul nos últimos anos. Segundo dados do Ministério do Turismo, em 2011 sete dos quinze maiores mercados emissores de turistas para o Brasil eram países da América do Sul, sendo que a Argentina é disparada o maior deles, conforme mostra a tabela 19.

---

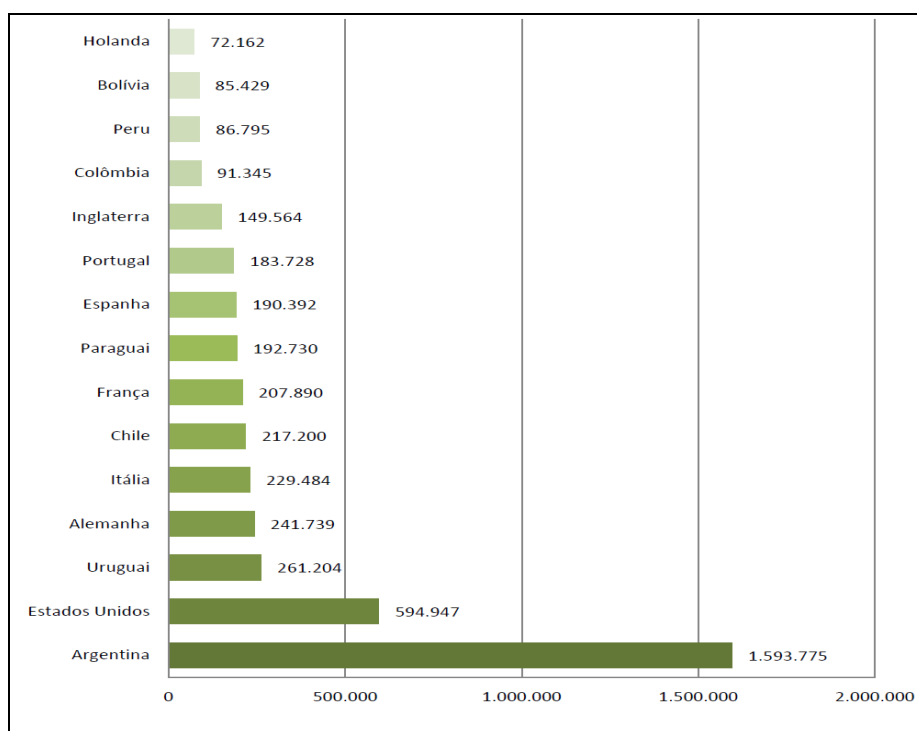
<sup>63</sup> Entre Brasil e Venezuela, esse prazo é de 60 dias (MRE, 2012b, p. 7).

**Tabela 18 – Turismo receptivo no Brasil, de 1970 a 2011**

Chegadas de turistas							
Ano	Total	Ano	Total	Ano	Total	Ano	Total
1970	249.900	1982	1.146.681	1994	1.853.301	2006	5.017.251
1971	287.926	1983	1.420.481	1995	1.991.416	2007	5.025.834
1972	342.961	1984	1.595.726	1996	2.665.508	2008	5.050.099
1973	399.127	1985	1.735.982	1997	2.849.750	2009	4.802.217
1974	480.267	1986	1.934.091	1998	4.818.084	2010	5.161.379
1975	517.967	1987	1.929.053	1999	5.107.169	2011	5.433.354
1976	555.967	1988	1.742.939	2000	5.313.463		
1977	634.595	1989	1.402.897	2001	4.772.575		
1978	784.316	1990	1.091.067	2002	3.784.898		
1979	1.081.799	1991	1.228.178	2003	4.132.847		
1980	1.625.422	1992	1.692.078	2004	4.793.703		
1981	1.357.879	1993	1.641.138	2005	5.358.170		

Fonte: Departamento de Polícia Federal e Ministério do Turismo *apud* MTUR, 2012.

**Tabela 19 – Principais mercados emissores de turistas para o Brasil, em 2011**



Fonte: Departamento de Polícia Federal e Ministério do Turismo *apud* MTUR, 2012.

Apesar da significativa movimentação geopolítica em prol da aproximação do continente experimentada na atualidade, ainda persistem grandes entraves à expansão do projeto de integração da América do Sul, em decorrência de limitações de infraestruturas de transportes e de sistemas de movimentação de pessoas. Há uma reduzida rede de transporte internacional de passageiros, apoiada sobretudo nos modais aeroviário, nas grandes distâncias, e rodoviário, sendo este último baseado em veículos particulares e poucas linhas regulares de

ônibus que operam por meio de licenças e autorizações em caráter precário, como no caso do Brasil.

Segundo dados constantes do Sistema de Gerenciamento de Permissões da ANTT e levantamentos desenvolvidos ao longo desta pesquisa, há atualmente 47 empresas cadastradas para operar 105 serviços regulares de transporte rodoviário de passageiros, linhas de ônibus ligando o Brasil a sete países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), sendo que boa parte delas opera em curtas distâncias ligando cidades fronteiriças ou apenas em períodos de temporada turística nos meses de janeiro, fevereiro, julho e dezembro. Embora haja interconexões de ferrovias entre o Brasil e a Argentina, Uruguai e Bolívia para o transporte de cargas, não existem serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros por elas (ANTT, 2011).

**Tabela 20 – Chegadas de turistas sul-americanos ao Brasil, por vias de acesso, 2010-2011**

Países de residência permanente	Chegadas de turistas									
	Total		Vias de acesso							
			Aérea		Marítima		Terrestre		Fluvial	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
<b>Brasil</b>	<b>5.161.379</b>	<b>5.433.354</b>	<b>3.609.979</b>	<b>3.808.341</b>	<b>114.894</b>	<b>127.853</b>	<b>1.400.483</b>	<b>1.442.865</b>	<b>36.023</b>	<b>54.295</b>
<b>América do Sul</b>	<b>2.384.186</b>	<b>2.628.957</b>	<b>1.113.147</b>	<b>1.244.461</b>	<b>48.359</b>	<b>73.661</b>	<b>1.194.985</b>	<b>1.267.886</b>	<b>27.695</b>	<b>42.949</b>
Argentina	1.399.592	1.593.775	567.868	655.821	45.675	69.563	778.934	842.265	7.115	26.126
Bolívia	99.359	85.429	40.061	46.246	57	57	59.200	39.048	41	78
Chile	200.724	217.200	181.947	192.799	678	1.980	18.080	22.329	19	92
Colômbia	85.567	91.345	70.806	76.040	175	99	14.537	15.134	49	72
Equador	23.095	25.495	19.114	21.859	29	23	3.931	3.604	21	9
Guiana Francesa	12.592	9.457	536	31	-	-	18	27	12.038	9.399
Paraguai	194.340	192.730	40.119	38.587	50	171	150.842	149.625	3.329	4.347
Peru	81.020	86.795	64.705	71.881	342	144	15.700	14.509	273	261
República da Guiana	5.236	4.314	464	695	6	-	55	1.256	4.711	2.363
Suriname	2.930	3.952	2.866	3.814	1	1	-	39	63	98
Uruguai	228.545	261.204	76.303	90.681	1.288	1.456	150.934	168.996	20	71
Venezuela	51.186	57.261	48.358	46.007	58	167	2.754	11.054	16	33

Fonte: Departamento de Polícia Federal e Ministério do Turismo *apud* MTUR, 2012, p. 7.

A carência de alternativas de baixo custo praticamente inviabiliza a movimentação de cidadãos de menor renda dentro do continente sul-americano em padrões adequados de qualidade, segurança, conforto e modicidade tarifária. Além disso, existem dificuldades no

livre trânsito de pessoas nas fronteiras, como a demora e a burocracia excessiva nos trâmites envolvidos nos deslocamentos, incluindo a conferência de documentações, licenças de viagem e seguros, além de discrepâncias nas legislações de trânsito e transporte entre os países, que inibem o turismo internacional na região. A harmonização dessas legislações tem sido objeto de constantes reuniões promovidas por diferentes Subgrupos de Trabalho.

**Figura 17 – Pontos de Fronteira terrestres no Brasil**



Fonte: ANTT, 2006.

#### **4.5. ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE**

O MERCOSUL deu um importante passo rumo à formação de seu mercado comum e à liberdade de circulação de pessoas na América do Sul quando o CMC aprovou a Decisão n.º 28/02 acerca do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, assinado em 6 de dezembro de 2002 em Brasília, na XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum.



Quase sete anos depois, em 8 de outubro de 2009, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto n.º. 6.975 que promulgou o Acordo no Brasil, nos termos e prazos aprovados pelo Decreto Legislativo n.º. 925 de 15 de setembro de 2005.

A partir das ratificações efetuadas por todos os signatários, os cidadãos dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL, que já possuem facilitações com relação à não exigência de vistos e à aceitação de documentos de identidade para deslocamentos entre os países, embora se mantenham os controles migratórios internos, passaram a dispor também do 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. O Acordo tem o objetivo principal de regularizar a situação migratória na região.

A medida foi adotada a partir de negociações entre os Ministros do Interior e seus equivalentes dos Estados Partes, no intuito de fortalecer os laços que unem a comunidade regional com base nos vínculos fraternais entre as nações e seus povos, reconhecendo a importância da implementação de uma política de livre circulação de pessoas na América do Sul para a consolidação do processo de integração e para o avanço do mercado comum.

Os tipos de residência previstos no Acordo são semelhantes aos previstos na legislação da União Europeia apresentada no final do último capítulo. Os cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL e dos Países Associados desde a entrada em vigor do Acordo passam a contar com o direito de solicitar residência temporária por até dois anos junto aos serviços de migração do outro país signatário. Para tanto, é preciso a apresentação de documento de identificação ou passaporte válido e vigente, certidão de nascimento e comprovação do estado civil do indivíduo, certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou naqueles onde residiu nos últimos cinco anos somada à declaração de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais, além do pagamento de taxa de serviço. Em alguns países, conforme legislação nacional do estado de acolhimento pode ser exigido também um certificado médico emitido por autoridade migratória de saúde competente, que ateste condição psicofísica do peticionante. Caso expire o prazo de dois anos de residência temporária sem que o imigrante se apresente à autoridade migratória do país de recepção, este passa a estar sujeito à legislação específica de cada país, deixando de estar amparado por esse Acordo (BRASIL, 2009).

Ficou estabelecido também o direito à residência permanente, ao qual faz jus o residente temporário que deseja fixar moradia em definitivo no país diferente do seu. O

interessado pode requerer residência permanente até 90 dias antes do fim de sua estada temporária através da autoridade migratória do país de recepção. Deve acompanhar o pedido a apresentação de uma certidão de residência temporária em conformidade, um passaporte ou documento de identificação válido e vigente, certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de recepção, comprovação de meios lícitos que permitam a subsistência do peticionante e de seu grupo familiar, além do pagamento de taxa perante o serviço de migração.

A partir do momento em que é aceito como residente no país signatário do Acordo, o cidadão dos Estados Partes ou Associados passa a contar com igualdade de tratamento e de direitos civis, de acordo com a legislação nacional de onde fixe residência.

As pessoas que tenham obtido residência temporária ou permanente, nos termos do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, gozam de plenos direitos de circular, entrarem, saírem e permanecerem livremente no território do país que o acolheu, sem prejuízo a possíveis restrições excepcionais de ordem pública e segurança pública, estabelecidos no artigo 9:

“Artigo 9

DIREITO DOS IMIGRANTES E DOS MEMBROS DE SUAS FAMÍLIAS

1. IGUALDADE DE DIREITOS CIVIS: Os nacionais das Partes e suas famílias, que houverem obtido residência, nos termos do presente Acordo, gozarão dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas dos nacionais do país de recepção, em particular o direito a trabalhar e exercer toda atividade lícita, nas condições que dispõem as leis; peticionar às autoridades; entrar, permanecer, transitar e sair do território das Partes; associar-se para fins lícitos e professar livremente seu culto, conforme as leis que regulamentam seu exercício.
2. REUNIÃO FAMILIAR: Aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes, será concedida uma autorização de residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam, sempre e quando apresentem a documentação que estabelece o artigo 3º e não possuam impedimentos. Se, por sua nacionalidade, os membros da família necessitarem de vistos para ingressar no país, deverão tramitar a residência ante a autoridade consular, salvo quando, nos termos das normas internas do país de recepção, este último requisito não seja necessário.
3. IGUALDADE DE TRATAMENTO COM OS NACIONAIS: Os imigrantes gozarão, no território das Partes, de tratamento não menos favorável do que recebem os nacionais do país de recepção, no que concerne à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social.
4. COMPROMISSO EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA: As partes analisarão a exequibilidade de firmar acordos de reciprocidade em matéria previdenciária.
5. DIREITO DE TRANSFERIR RECURSOS: Os imigrantes das Partes terão direito a transferir livremente, ao seu país de origem, sua renda e suas economias pessoais, em particular os valores necessários ao sustento de seus familiares, em conformidade com as normativas e legislação interna de cada uma das Partes.

6. DIREITO DOS FILHOS DOS IMIGRANTES: Os filhos dos imigrantes, que houverem nascido no território de uma das Partes, terão direito a ter um nome, ao registro de seu nascimento e a ter uma nacionalidade, em conformidade com as respectivas legislações internas.

Os filhos dos imigrantes gozarão, no território das Partes, do direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção. O acesso às instituições de ensino pré-escolar ou às escolas públicas não poderá ser negado ou limitar-se a circunstancial situação irregular de permanência dos pais” (BRASIL, *ibidem*).

Todas as pessoas acolhidas regularmente em um dos Estados Partes ou Associados ao MERCOSUL, exercendo seu direito de residência temporária ou permanente, têm pleno direito a trabalharem e atuarem em qualquer atividade, por conta própria ou por terceiros, em igualdade de condições com os nacionais do país de recepção, estando sujeitos às normas vigentes nesse país.

O artigo 9 resume bem o espírito do Acordo, e por que não dizer, do “novo” MERCOSUL da atualidade, que começa a deixar para trás os tempos de sua fundação nos anos 1980/90 e suas raízes no regionalismo aberto e no neoliberalismo, em que o conceito de integração regional se restringia a políticas econômicas e comerciais, ficando as ações diretamente ligadas às condições de vida das pessoas em segundo plano nas mesas de discussão.

O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile trouxe para o seio da integração regional os aspectos sociais e humanos, ampliando as condições para o desenvolvimento do intercâmbio entre as habitantes da região. Ainda são necessárias muitas discussões, evoluções e ajustes, o que se percebe claramente ao se comparar os termos do Acordo sobre Residência e o próprio estágio atingido pelo MERCOSUL nesses vinte e um anos com os dispositivos semelhantes da União Europeia, em especial o Acervo de Schengen e o Tratado sobre o Funcionamento da UE.

#### **4.6. CONSTRUINDO A CIDADANIA DO MERCOSUL**

Em 16 de dezembro de 2010, na 40ª Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum – CMC – em Foz do Iguaçu, foi lançado o Plano de Ação para elaboração do Estatuto da Cidadania no MERCOSUL, estabelecendo-se prazo de dez anos para sua concretização.

O projeto prevê que o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, quando elaborado e em vigor, estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do bloco, tendo como objetivos primordiais a implementação de

uma política de livre circulação de pessoas na região, a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para todos os cidadãos do MERCOSUL e a não discriminação ao acesso ao trabalho, saúde e educação (MERCOSUL, 2010b).

Em 2010 foi constituído o cargo de Alto Representante-Geral do MERCOSUL, tendo como atribuições principais centralizar a interlocução internacional e assegurar uma visão e projeção institucionais do MERCOSUL, propondo iniciativas nos diversos temas e acompanhando a execução dos projetos políticos de longo prazo do bloco (PATRIOTA, 2011). Dessa forma, compete ao Alto Representante-Geral acompanhar o desenvolvimento do Estatuto da Cidadania, realizando as avaliações do andamento do Plano de Ação e conduzindo todo o processo, apresentando relatórios sobre os avanços obtidos nas Reuniões Ordinárias do Conselho do Mercado Comum.

Para atingir seus objetivos concretamente, o Plano de Ação foi previsto sendo integrado por onze elementos principais que, quando desenvolvidos, conduzirão o MERCOSUL a constituir um mercado comum de fato e garantir uma ampla gama de direitos supranacionais aos habitantes dos Estados Partes.

O primeiro elemento, citado no artigo 3º., diz respeito justamente à **circulação de pessoas**, na qual deverão ser adotadas as medidas necessárias para a facilitação do trânsito constituindo um espaço integrado no MERCOSUL. Para tanto, estão previstas ações que visem à simplificação de trâmites, a agilização de procedimentos de controle migratório e a harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios. Estas discussões e providências ocorrerão no âmbito da Reunião de Ministros da Justiça, da Reunião de Ministros do Interior, do Foro Especializado Migratório, da Comissão de Comércio e do Comitê Técnico n.º. 2 – Assuntos Aduaneiros. O objetivo do bloco a médio prazo é assegurar a liberdade de circulação de pessoas de forma irrestrita.

O **trânsito fronteiriço** é a segunda grande ação, abrangendo a plena implementação e ampliação gradual das Áreas de Controle Integrado, a revisão do Acordo de Recife e dos demais instrumentos relacionados e a implementação de um Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Além dos entes envolvidos na primeira ação, também participa o Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça, ligado ao GMC.

Outro elemento apontado como essencial à conformação da cidadania do MERCOSUL trata da **identificação**, através da harmonização das informações para a emissão de documentos nos Estados Partes e a inserção da denominação “MERCOSUL” nas cédulas de identidade nacionais.

A **documentação e a cooperação consular** também estão na pauta, com a ampliação dos casos de dispensa de tradução, consularização e legalização de documentos e a extensão dos mecanismos de cooperação consular.

Um ponto fundamental à construção da cidadania supranacional, como visto no capítulo sobre a União Europeia, diz respeito ao **trabalho e emprego**. Neste sentido, o Plano de Ação contempla a revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, o fortalecimento do funcionamento da Comissão Sociolaboral, o fortalecimento do Observatório do Mercado de Trabalho, o desenvolvimento de diretrizes sobre emprego e de planos regionais em matéria de trabalho infantil, de inspeção do trabalho e da facilitação da circulação de trabalhadores (MERCOSUL, 2010b).

Ao lado dos aspectos laborais encontram-se as **garantias previdenciárias**, através da integração dos cadastros de informações trabalhistas e das Previdência Sociais dos Estados Partes para fins de simplificação de trâmites, segurança das informações, formulação de políticas públicas e agilização de concessão de benefícios. Há ainda a previsão da elaboração do Programa de Educação Previdenciária do MERCOSUL, que incluiria a criação de um portal na *internet* para facilitar o acesso às informações.

Em matéria de educação, o Plano de Ação prevê a simplificação dos trâmites administrativos para efeitos da equivalência de estudos e títulos de ensino superior, o aprofundamento do Sistema ARCU-SUL para a equivalência plena de cursos superiores no bloco, a criação de um Acordo-Quadro de Mobilidade para a consolidação de um espaço de mobilidade envolvendo estudantes, professores e pesquisadores e o desenvolvimento de intercâmbios acadêmicos.

No âmbito dos **transportes**, o Plano trata da criação de um sistema de consultas sobre informações veiculares acessível às autoridades competentes de todos os Estados Partes e da definição de características comuns que deverá ter a Patente MERCOSUL.

Ainda estão contempladas ações relacionadas às **comunicações**, com objetivo de favorecer a redução de preços e tarifas para comunicações fixas e moveis entre os países do MERCOSUL, incluindo o *roaming*, e de estender o tratamento local para serviços de telecomunicações sem fio em zona de fronteira, por meio do compartilhamento de redes.

Com relação à **defesa do consumidor**, o MERCOSUL deverá trabalhar rumo à criação de um sistema integrado de informações, ao desenvolvimento da capacitação regional através de uma Escola MERCOSUL de Defesa do Consumidor e à elaboração de uma Norma MERCOSUL aplicável a contratos internacionais de consumo. Aponta o atual Ministro das

Relações Exteriores do Brasil, Antonio Patriota, que “hoje, já é possível a um cidadão do MERCOSUL recorrer ao órgão de defesa do consumidor do seu país para resolver uma situação envolvendo direito do consumidor que tenha surgido durante uma viagem sua a outro país do MERCOSUL. Esse é um exemplo concreto de um acordo adotado no MERCOSUL que traz benefício direto e palpável para o cidadão” (PATRIOTA, 2011).

Por fim, a cidadania do MERCOSUL passa diretamente por medidas que assegurem **direitos políticos supranacionais** aos seus habitantes. Com este fim, o Plano de Ação para a elaboração do Estatuto da Cidadania procederá a avaliação das condições para avançar progressivamente no estabelecimento de direitos políticos, de acordo com as legislações nacionais que regulamentem seu exercício, em favor dos cidadãos de um dos Estados Partes do MERCOSUL que residam em outro Estado Parte de que não sejam nacionais, incluindo a possibilidade de eleger parlamentares do MERCOSUL.

A meta maior do MERCOSUL é implementar integralmente o Plano de Ação no 30º aniversário do bloco, concretizando definitivamente o conceito de cidadão do MERCOSUL em 2021.

“São muitas as conquistas nesses 20 anos. O MERCOSUL se sustenta sobre três pilares: o econômico-comercial, o social e o cidadão. Também neste último temos avançado significativamente. A decisão que criou o plano de ação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, aprovado em dezembro, durante a Presidência Pro Tempore Brasileira do bloco, demonstra isso. O objetivo é consolidarmos os direitos já existentes e ampliá-los, para estabelecermos uma efetiva cidadania mercosulina. Hoje, é possível viajar pela América do Sul usando apenas a carteira de identidade. Os trâmites para a obtenção de residência permanente foram simplificados. As contribuições previdenciárias em um país vizinho podem ser consideradas para o cálculo de aposentadorias e pensões no país de origem. Esses são apenas alguns dos exemplos mais visíveis. Há uma série de normas importantes sobre circulação de pessoas e de bens, trabalho e seguridade social, educação, direitos humanos, cooperação consular, entre outros temas. O fato é que as normativas do MERCOSUL criaram um grande conjunto de direitos para os cidadãos não só dos países do MERCOSUL, mas também dos Associados. Isso pode ser constatado na Cartilha do Cidadão do MERCOSUL” (PATRIOTA, *idem*).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através de uma contextualização geopolítica, histórica e econômica das Américas Latina e do Sul, inseridas em um sistema internacional cada vez mais competitivo, financeirizado e multipolarizado em suas intensivas relações comerciais, foram apresentadas as estratégias que conduzem a atual política externa brasileira, na qual surgem como algumas das prioridades a construção e integração de infraestruturas de transportes entre as nações sul-americanas e o incremento do intercâmbio social e cultural entre os países, como forma de reduzir as desigualdades, criar uma identidade regional e desenvolver o potencial não explorado das sociedades.

Ao se analisar o processo de integração regional europeu, o mais avançado na atualidade, buscou-se demonstrar que a livre circulação de pessoas formou um de seus pilares fundamentais. Destacou-se na Europa desde meados da década de 1980 a construção coletiva do Espaço Schengen de segurança, liberdade e justiça, que abrange quase todo o continente e se caracteriza pela facilitação ao trânsito e transporte internacional de pessoas dentro do bloco, por meio da eliminação de toda forma de controles fronteiriços internos, associada ao reforço e à uniformização de procedimentos migratórios e de segurança nas fronteiras externas do bloco, ao lado da cooperação em diversas áreas pelos Estados membros. Uma avançada e interconectada rede de transportes contribui muito para o sucesso da circulação de pessoas e mercadorias por toda a União Europeia, e uma política de investimentos nesse setor, coordenada por órgãos supranacionais, é essencial para seu aperfeiçoamento e adequação à demanda cada vez maior.

A consolidação de uma cidadania supranacional ampla, como a que vem sendo construída ao longo dos mais de sessenta anos entre o Tratado de Paris que criou a Comunidade Europeia do Carvão do Aço, passando pela Comunidade Econômica Europeia até chegar aos atuais Tratados da União Europeia, tem sido essencial para sustentar o bloco e seu mercado interno mesmo em meio a duras crises institucionais e econômicas como a que se abate hoje sobre as economias menos desenvolvidas.

Apoiados na liberdade de circulação e na cidadania supranacional foram desenvolvidos e assegurados a todos os cidadãos da União em todos os territórios por ela compreendidos os direitos de ingresso, de residência, de asilo, de estabelecimento, de exercício de atividade remunerada ou não, de prestação de serviços, de acesso à seguridade social e serviços de saúde e de representatividade, dentre outros. Assim construiu-se o

mercado comum com marcante dimensão social no contexto europeu, que se vê ameaçado pelas políticas restritivas de austeridade fiscal e arrocho cada vez mais severas adotadas pelos governos em meio à crise que perdura desde 2008.

Apesar de percalços e crises políticas e econômicas que não param de se suceder em todo mundo e na América do Sul, os caminhos do futuro parecem convergir para uma ampla integração física, produtiva e humana entre o MERCOSUL e os países da Comunidade Andina de Nações, que também vêm evoluindo na construção de uma cidadania plurinacional nos mesmos moldes da União Europeia, guardadas as devidas peculiaridades. O ingresso da Venezuela como Estado Parte tende a dar novo fôlego ao MERCOSUL, que somado aos países da CAN, à parceria com o Chile e à inédita aproximação do Suriname e da Guiana compõem a UNASUL, organização cercada de expectativas e esperanças. Importante também destacar, no atual contexto do continente, a crescente articulação da América do Sul liderada pelo Brasil com os países centro-americanos, caribenhos e o México por meio da CELAC, em contraposição à OEA dominada pela potência hegemônica norte-americana e cuja política externa por muito tempo se mostrou prejudicial aos interesses e à estabilidade dos países latino-americanos.

Para que a integração sul-americana, e destacadamente nesse estudo o MERCOSUL, avance mais concretamente e seja enxergada como benéfica e próxima aos cidadãos em seu dia a dia, é essencial que se estabeleçam intercâmbios, “elos e pontes” que liguem os vizinhos que por tanto tempo viveram de costas um para os outros, apesar da proximidade cultural, histórica e geográfica.

O processo de integração do Cone Sul, que ganhou forte impulso com a criação do MERCOSUL há vinte e um anos, vislumbra novos rumos e proporções continentais com o surgimento da UNASUL e uma grande movimentação geopolítica em prol da aproximação das nações, demandando um esforço contínuo dos países envolvidos no sentido do desenvolvimento de suas redes de infraestrutura de transportes, permitindo a ampliação das interconexões físicas entre eles. O aumento da circulação de pessoas, serviços e mercadorias entre os países do bloco, a exemplo do que ocorreu na União Europeia, representa uma possibilidade de elevação do potencial de desenvolvimento regional em todo o continente sul-americano.

Por meio da aplicação dos conceitos relacionados ao desenvolvimento regional e à integração sul-americana, em uma proposta de mercado comum mais abrangente do que a mera promoção de uma área de livre comércio ou união aduaneira, é possível se enxergar um



cenário inovador, propício ao crescimento econômico, à geração de emprego e à melhor distribuição de renda entre as diversas regiões do Brasil e dos países vizinhos, bem como nas zonas fronteiriças.

O crescente intercâmbio cultural, social, esportivo, humano e turístico deve ser ampliado, eliminando supostas rivalidades e ampliando a identidade supranacional sul-americana, respeitando a pluralidade de cada região e valorizando a parceria e o desenvolvimento cooperativo entre os países e seus povos. O Brasil e as maiores economias têm um papel fundamental de conduzir todo o bloco para uma inserção internacional soberana.

Acima de tudo é nítido que o MERCOSUL de hoje está preparando caminho para a criação de uma cidadania supranacional sul-americana que há pouco tempo seria vista como mera utopia integracionista, e que o desenvolvimento efetivo da liberdade de circulação de pessoas tem muito a contribuir nesse processo.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELHA, José Flávio. “Doutrina Monroe e Doutrina ONU & OTAN”. *In*: Janela do Abelha. Niterói. 2012. Disponível em: <<http://oblogdoabelha.blogspot.com.br/2011/06/286-doutrina-monroe-e-doutrina-onu.html>>. Acesso em: 25/07/2012.

ACS-AEC. “Members and Associate Members”. *In*: Association of Caribbean States Secretariat. Port of Spain, 2012. Disponível em: <<http://www.acs-aec.org>>. Acesso em: 26/06/2012.

ALALC. *Tratado de Montevideo 1960 Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*. Poder Legislativo – Parlamento del Uruguay. Montevidéo, [1960] 2011. Disponível em: <<http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat12859.htm>>. Acesso em: 27/07/2012.

ALADI. *Tratado de Montevidéo*. Associação Latino-Americana de Integração – Secretaria Geral da ALADI. Montevidéo, [1980] 2012. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>>. Acesso em: 24/06/2012.

\_\_\_\_\_. “Países-Membros”. *In*: Associação Latino-Americana de Integração – Secretaria Geral da ALADI, Montevidéo, 2012a. Disponível em: <<http://www.aladi.org>>. Acesso em: 24/06/2012.

\_\_\_\_\_. “¿Quiénes Somos?”. *In*: Associação Latino-Americana de Integração – Secretaria Geral da ALADI, Montevidéo, 2012b. Disponível em: <<http://www.aladi.org>>. Acesso em: 27/07/2012.

ALBA. “Países del ALBA”. *In*: ALBA-TCP: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Caracas, 2010. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org>>. Acesso em: 26/06/2012.

ANTIQUERA, Daniel. “Tratados bilaterais de livre comércio e os desafios para a América do Sul”. *Anais do II Simpósio Estadual Lutas Sociais na América Latina - Crise das democracias latino-americanas: dilemas e contradições*. Grupo de Estudos de Política da América Latina. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2006. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais\\_ii.html](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ii.html)>. Acesso em: 25/06/2012.

ANTT. *Transporte Internacional entre o Brasil e os Países da América do Sul*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/PSCI/PSCIAnttParaguai.pdf>>. Acesso em: 11/06/2012.

\_\_\_\_\_. *Relatórios do Sistema de Gerenciamento de Permissões – SGP*. Brasília. 2011.

APEC. “Members Economies”. *In*: Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC Secretariat. Singapura, 2012. Disponível em: <<http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Member-Economies.aspx>>. Acesso em: 24/06/2012.

ASEAN. “ASEAN Member States”. *In*: Association of Southeast Asian Nations – ASEAN Secretariat. Jakarta, 2009. Disponível em: <<http://www.aseansec.org/18619.htm>>. Acesso em: 24/06/2012.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. “Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement”. *In*: Department of Foreign Affairs and Trade. Barton, 2012. Disponível em: <<http://www.dfat.gov.au/fta/anzcerta/index.html>>. Acesso em: 24/06/2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. “O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior.” *Revista Espaço Acadêmico*, nº. 91. Departamento de Ciências Sociais. Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.pdf>>. Acesso em: 24/10/2011.

BATISTA, Vanessa Oliveira. “O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória”. *In*: VERSUS, Ano I, nº. 3. Rio de Janeiro, 2009. pp. 68-78.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “O dólar e os desequilíbrios globais”. *Revista de Economia Política*, Vol. 25, nº. 3 (99). São Paulo, 2005. pp. 224-232.

BIBLIOTECA VIRTUAL DA AMÉRICA LATINA. “Sobre a América Latina”. Memorial da América Latina. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.bvmemorial.fapesp.br/php/level.php?lang=pt&component=19&item=3>>. Acesso em: 05/06/2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

BIREME/OPAS/OMS. “América Latina e Caribe”. *In*: Biblioteca Virtual em Saúde. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://centros.bvsalud.org/>>. Acesso em: 11/07/2012.

BRAGA, Márcio Bobik. “Integração Econômica Regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL”. *Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia - ANPEC. Salvador, 2001*. 17 p. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101161.pdf>>. Acesso em 25/07/2012.

BRANCHER, Ana e PIAZZA, Maria de Fátima Fontes. “Dossiê: América Latina”. *Esboços - Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFSC*. nº. 20 (2), Florianópolis, 2008. p. 7.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.233, publicada no D.O.U em 06 de junho de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 2.521, publicado no D.O.U. em 21 de março de 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 2.975, publicado no D.O.U. em 02 de março de 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 6.975, publicado no D.O.U. em 8 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 99.704, publicado no D.O.U. em 21 de novembro de 1990.

BULMER-THOMAS, Victor. *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CAETANO, Gerardo. “Integración regional y estrategia de reinserción internacional em América del Sur. Razones para la incertidumbre”. *Nueva Sociedad*, nº. 219. Buenos Aires, 2009. pp. 156-172.

CALIXTRE, André Bojikian e DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. “Desafios para a Consolidação da União Aduaneira no MERCOSUL”. *Boletim de economia e política internacional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA/DINTE. n.º 8, Brasília, 2011. pp. 41-48.

CÂMARA BV. “Consolidar a UNASUL”. *In: Boletim Quinzenal da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Venezuela*. nº. 52. Rio de Janeiro, 2011. 2 p.

\_\_\_\_\_. “Um novo Mercosul”. *In: Boletim Quinzenal da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Venezuela*. nº. 71. Rio de Janeiro, 2012. 2 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. “MCCA”. *In: Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL – Representação Brasileira*. Brasília, 2012a. Disponível em: <[www.camara.gov.br/mercosul/blocos/MCCA.htm](http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/MCCA.htm)>. Acesso em: 24/06/2012.

\_\_\_\_\_. “Mapa - Blocos Econômicos”. *In: Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL – Representação Brasileira.. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/introd.htm>>. Acesso em: 26/06/2012.*

CAMARA NETO, Alcino Ferreira e VERNENGO, Matías. “Globalization, a Dangerous Obsession: Latin America in the Post-Washington Consensus Era”. *International Journal of Political Economy*, Vol. 32, nº. 4, 2002. pp. 4-21. Disponível em: <[http://www.networkideas.org/featart/jul2004/latin\\_america.pdf](http://www.networkideas.org/featart/jul2004/latin_america.pdf)>. Acesso em 19/04/2011.

CAN. “Somos Comunidad Andina”. *In: Secretaría General de la Comunidad Andina*. Lima, 2010. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>>. Acesso em: 24/06/2012.

CARICOM. “Members and Associate Members”. *In: Caribbean Community (CARICOM) Secretariat*. Georgetown, 2011. Disponível em: <[http://www.caricom.org/jsp/community/member\\_states.jsp?menu=community](http://www.caricom.org/jsp/community/member_states.jsp?menu=community)>. Acesso em: 24/06/2012.

CASA. *Acordo entre os Estados Membros da Comunidade Sul-Americana de Nações sobre Dispensa da Exigência de Visto de Turista e Habilitação de Documentos de Identidade para Ingresso e Trânsito em seus Territórios*. Santiago, 2006. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm>>. Acesso em 28/07/2012.

CASTRO, Rodrigo Pereira de, GRANATO, Leonardo e SILVA, Luis Paulo B. “A questão do atraso econômico latino-americano: uma abordagem teórica para a sua discussão no âmbito da

economia política internacional”. *Tendencias*, Vol. 11, n.º 2, San Juan de Pasto, 2010. pp. 116-130.

CEI. “About Commonwealth of Independent States”. *In*: Interstate Statistical Committee of the CIS. Moscou, 2012. Disponível em: <<http://www.cisstat.com/eng/cis.htm>>. Acesso em: 24/06/2012.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. 1ª. Edição. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COELHO DA COSTA, Antonio Luiz Monteiro. “As Línguas da América Latina”. *In*: Crítica em Construção. Disponível em: <<http://antonioluizcosta.sites.uol.com.br/Linguas.htm>>. Acesso em: 05/06/2012.

DAVIDOV, Vladímir. “Procesos de integración em América Latina de hoy”. *Radio La Voz de Rusia*. Moscou, 2012. Disponível em: <<http://spanish.ruvr.ru/2012/02/14/66071556.html>>. Acesso em: 13/06/2012.

EFTA. “The European Free Trade Association”. *In*: European Free Trade Association - EFTA Secretariat. Genebra, 2012. Disponível em: <<http://secretariat.efta.int/>>. Acesso em: 24/06/2012.

ERMÓLIEVA, Eleonora. “¿Fuga o intercambio de talentos? Nuevas líneas de investigación”. *Nueva Sociedad*. n.º. 233. Buenos Aires. 2011. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3778\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3778_1.pdf)>. Acesso em: 09/07/2012.

FERNANDES NETO, Pedro. *Caracterização geográfica da faixa de fronteira continental norte do Brasil*. Rio de Janeiro, 2003. Monografia (Bacharelado em Geografia). Instituto de Geociências. Departamento de Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://acd.ufrj.br/fronteiras/publicacoes.htm>>. Acesso em: 01/06/2012.

FERRARI, Andrés e CUNHA, André Moreira. “As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação”. *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia - ANPEC*. Natal, 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A023.pdf>>. Acesso em: 29/05/2012.

FONSECA, Jesus Gonzalez. “La distribución de la riqueza en el mundo”. *In*: Sólo sé que no sé nada. Avilés, 2011. Disponível em: <<http://jesusgonzalezfonseca.blogspot.com.br/2011/01/la-distribucion-de-la-riqueza-en-el.html>>. Acesso em: 09/06/2012.

GARICANO, Luis. “A Espanha pode sobreviver à crise”. *Carta Capital*. São Paulo: Editora. Confiança, 3 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/a-espanha-pode-sobreviver-a-crise/>>. Acesso em: 14/07/2012.

GATT 47. *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GATT 47)*. *In*: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/gatt47port.pdf>>. Acesso em: 21/06/2012.

GCC. “The Cooperation Council For The Arab States of The Gulf”. *In*: GCC Secretariat General. Abu Dhabi, 2012. Disponível em: <<http://www.gcc-sg.org/eng/index.html>>. Acesso em: 18/08/2012.

GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O que é o Método Científico*. São Paulo: Pioneira, 1989. p. 41.

GRANATO, Leonardo e 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.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e VAZQUEZ, Juan Cruz. “El Mercado Común del Sur: hacia um MERCOSUR posible”. *In*: Durán Sáenz, M., Granato, L., Oddone, N. (Comp.) *Regionalismo y Globalización: Procesos de Integración Comparados*. Buenos Aires: Editorial Universidad Abierta Interamericana, 2008. pp. 175-209.

GRANOVSKY, Martín. “O Mercosul e a Unasul aplicarão os Tratados que firmamos”. *Carta Maior*. São Paulo: Carta Maior Publicações, Promoções e Produções, 24 de junho de 2012. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20453](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20453)>. Acesso em: 28/06/2012.

GRUPO RETIS. “América do Sul, Joaquín de Salas [1799]”. *In*: UFRJ/IGEO/DEGEO - Grupo de Pesquisa RETIS. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002a. Disponível em: <<http://acd.ufrj.br/fronteiras/mapas.htm>>. Acesso em: 29/05/2012.

\_\_\_\_\_. “Esquema da linha de demarcação Tratado de Tordesilhas, 1494”. *In*: UFRJ/IGEO/DEGEO - Grupo de Pesquisa RETIS. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002b. Disponível em: <<http://acd.ufrj.br/fronteiras/mapas.htm>>. Acesso em: 29/05/2012.

\_\_\_\_\_. “Situação Geográfica dos Municípios em relação à Faixa de Fronteira”. *In*: UFRJ/IGEO/DEGEO - Grupo de Pesquisa RETIS. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://igeo-server.igeo.ufrj.br/fronteiras/modules/wfsection/article.php?articleid=36>>. Acesso em: 29/05/2012.

GUIA GEOGRÁFICO. “Terra – Hemisfério Ocidental”. *In*: Guia Geográfico – Imagens do Planeta Terra. Disponível em: <<http://www.guiageo-americas.com/mapas/globo-imagens.htm>>. Acesso em: 31/05/2012.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. “O mundo multipolar e a integração sul-americana”. *Comunicação & Política*. Vol. 25, nº. 3, Rio de Janeiro, 2007. pp. 169-189.

\_\_\_\_\_. “Entrevista: O tom da política externa”. *VERSUS*, Ano I, nº. 4. Rio de Janeiro, 2009. pp. 6-14.

IBGE. *Censo Demográfico 2010. Resultados gerais da amostra*. Rio de Janeiro, 2010. 239 p. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf)> . Acesso em: 29/05/2012>

\_\_\_\_\_. *Valores Correntes*. In: Indicadores - Contas Nacionais Trimestrais - Tabelas. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pib-vol-val\\_201201\\_8.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pib-vol-val_201201_8.shtm)> . Acesso em: 08/06/2012>.

IDW. “Arab League”. In: Centro Studi Sul Federalismo – International Democracy Watch. Torino, 2012. Disponível em: <<http://www.internationaldemocracywatch.org/index.php/arab-league->>. Acesso em 17/08/2012.

IMTT. “Rede Transeuropeia de Transportes”. In: Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. – Observatório. Lisboa, 2008. Disponível em: <<http://www.imtt.pt>>. Acesso em: 16/07/2012.

INCIDIR (org.). *MERCOSUR: Veinte años de un laborioso proceso de integración*. Buenos Aires, 2011. Disponível em: <<http://www.incidir.org/articulos.php>>. Acesso em: 22/04/2011.

IOR-ARC. “Indian Ocean Rim Association for Regional Co-Operation”. In: IOR-ARC Secretariat. Ebene, 2012. Disponível em: <<http://www.iorarc.org>>. Acesso em: 18/08/2012.

ITAIPU BINACIONAL. “Nossa História - Desafio diplomático”. In: Itaipu Binacional. Foz do Iguaçu, 2012. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br>>. Acesso em 27/07/2012.

JAEGER JUNIOR, Augusto. *MERCOSUL e a livre circulação de pessoas*. Florianópolis, 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas – Especialidade Direito). Centro de Ciências Jurídicas – Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina.

KESSLER, Timothy. “A quebra do peso mexicano: causas, consequências e recuperação”. *Revista de Economia Política*, Vol. 21, nº. 3 (83). São Paulo, 2001. pp. 121-145.

LEITE COSTA, Célia Maria. “Acordo Nuclear Brasil-Alemanha (1975)”. In: Produção - Navegando na História – Fatos e Imagens. CPDOC/FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AcordoNuclear>>. Acesso em 27/07/2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. “A política externa brasileira e os interesses nacionais”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires. 2009. Disponível em: <[http://www.nuso.org/userView/verOpinion\\_portugues.php?id=48](http://www.nuso.org/userView/verOpinion_portugues.php?id=48)>. Acesso em: 20/08/2011.

\_\_\_\_\_. e COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. “Integração moderna”. *OIKOS*, nº. 5 (1). Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2006. pp. 108-124.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista. “Teoria política contemporânea, direitos universais e circulação de indivíduos”. *Intellector*, Vol. 7, nº. 13. Rio de Janeiro, 2010. pp. 1-30.

MEMORIA CHILENA. “Demócrata, americanista y revolucionário – Francisco Bilbao Barquín (1823-1865)”. In: *Memoria Chilena – Biblioteca Nacional Digital de Chile*. Santiago, 2004. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl>>. Acesso em: 04/06/2012.

MERCOSUL. *Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai*. Montevideú, 1991.

\_\_\_\_\_. *Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul – Protocolo de Ouro Preto*. Montevideú, 1994. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3791/1/secretaria/tratados\\_protocolos\\_e\\_acordos\\_depositados\\_no\\_paraguai](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3791/1/secretaria/tratados_protocolos_e_acordos_depositados_no_paraguai)>. Acesso em 26/07/2012.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile*. Montevideú, 1998.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de Olivos sobre a Solução de Controvérsias no MERCOSUL*. Montevideú, 2002.

\_\_\_\_\_. *Cartilha do Cidadão do MERCOSUL - Edição 2010*. Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL. Montevideú: Imprensa Boscana, 2010a. 133 p. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=478&channel=secretaria>>. Acesso em: 25/07/2012.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: Plano de Ação*. MERCOSUL/CMC/DEC. N°. 64/10. Montevideú, 2010b.

\_\_\_\_\_. “Estrutura Institucional”. In: Secretaria do MERCOSUL. Montevideú, 2012a. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=493&site=1&channel=secretaria&seccion=2](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=493&site=1&channel=secretaria&seccion=2)>. Acesso em: 24/06/2012.

\_\_\_\_\_. “FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL”. In: Secretaria do MERCOSUL. Montevideú, 2012b. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=inicio>>. Acesso em 30/03/2012.

\_\_\_\_\_. “Quem Somos”. In: Secretaria do MERCOSUL. Montevideú, 2012c. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=4002&site=1&channel=secretaria&seccion=2](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4002&site=1&channel=secretaria&seccion=2)>. Acesso em: 24/06/2012.

MF. “Economia Brasileira em Perspectiva - Abril 2012”. In: *Economia Brasileira em Perspectiva - Boletim Bimestral*. 15ª. Edição. Ministério da Fazenda. Brasília, 2012. 175 p. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/link.htm>>. Acesso em: 25/06/2012.

MORE, Rodrigo Fernandes. “Integração econômica internacional”. *Jus Navegandi*. Ano 7, n°. 59. Teresina, 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3307>>. Acesso em: 23/06/2012.



MRE. “América do Sul e integração regional - CELAC”. In: Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>>. Acesso em: 11/06/2012.

\_\_\_\_\_. *Quadro Geral de Regime de Vistos para a Entrada de Estrangeiros no Brasil*. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.portalconsular.mre.gov.br/antes/quadro-geral-de-regime-de-vistos-1>>. Acesso em 23/08/2012.

MTUR. *Anuário Estatístico de Turismo – 2012. Volume 39. Ano Base 2011*. Departamento de Estudos e Pesquisas. Brasília, 2012.

NATO. “Discover NATO”. In: North Atlantic Treaty Organization. Bruxelas, 2012. Disponível em: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/what\\_is\\_nato.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/what_is_nato.htm)>. Acesso em: 03/07/2012.

NETTO, Delfim. “Cenário econômico brasileiro: Tendências e desafios”. 5°. *Congresso de Meios Eletrônicos de Pagamento*. ABECS e FEBRABAN. São Paulo, 2008. Disponível em: <[http://www.abecs.org.br/novo\\_site/biblioteca.html](http://www.abecs.org.br/novo_site/biblioteca.html)>. Acesso em: 09/06/2012.

OCAÑA, Juan Carlos. “A União Europeia: o processo de integração e a cidadania europeia – A cidadania europeia”. In: *Historiasiglo20.org - El sitio web de la historia del siglo XX*. Madri, 2003a. Disponível em: <<http://www.historiasiglo20.org/europortug/cideuropeia.htm>>. Acesso em: 14/07/2012.

\_\_\_\_\_. “A União Europeia: o processo de integração e a cidadania europeia – O Tratado da União Europeia ou de Maastricht (1992)”. In: \_\_\_\_\_. Madri, 2003b. Disponível em: <<http://www.historiasiglo20.org/europortug/maastricht.htm>>. Acesso em 14/07/2012.

OCDE/CEPAL. *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el desarrollo*. OECD Publishing. Paris, 2011. p. 34. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>>. Acesso em: 08/06/2011.

OEA. “Nossa História”. In: Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. Washington, 2012. Disponível em: <[http://www.oas.org/pt/sobre/nossa\\_historia.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp)>. Acesso em 29/06/2012.

OLIVEIRA, Odete Maria de. “A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 41, nº. 1. Brasília, 1998. pp. 5-23. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n1/v41n1a01.pdf>>. Acesso em 28/07/2012.

OSÓRIO, Luiz Felipe Brandão. “O sistema mundo no pensamento de Arrighi, Wallerstein e Fiori: um estudo comparativo”. *IV Colóquio Brasileiro em Economia Política dos Sistemas-Mundo*. Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo – Departamento de Economia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010. 16 p. Disponível em: <[http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/o\\_sistema\\_mundo\\_no\\_pensamento\\_de\\_arrighi\\_wallerstein\\_e\\_fiori.pdf](http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/o_sistema_mundo_no_pensamento_de_arrighi_wallerstein_e_fiori.pdf)>. Acesso em: 22/06/2012.

PADULA, Raphael. “A integração de infraestrutura na perspectiva da UNASUL”. *I Seminário de Estudos sobre a Integração da América do Sul*. Centro de Estudos Brasileiro da

América do Sul e Programas de Estudos e Documentação, Educação e Sociedade – Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 4 a 6 de junho de 2012.

PATRIOTA, Antonio. “O objetivo é estabelecer uma efetiva cidadania mercosulina”. In: Corredor Bioceânico - Escenário Internacional. 31 de março de 2011. Disponível em: <<http://corredorbioceânico.wordpress.com/2011/03/31/o-objetivo-e-estabelecer-uma-efetiva-cidadania-mercosulina/>>. Acesso em: 13/08/2012.

\_\_\_\_\_. “Audiência Pública sobre a posição do governo frente à situação política do Paraguai”. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Senado Federal. TV Senado. Brasília, 11 de julho de 2012.

PREBISCH, Raúl. “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”. *Desarrollo Económico*. Vol. 26, n°. 103. Buenos Aires, 1986. pp 479-502. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3466824>>. Acesso em: 13/04/2011.

RECEITA FEDERAL. “Despacho Aduaneiro Internacional”. In: Aduana e Comércio Exterior – Procedimentos Aduaneiros de Exportação e Importação. Ministério da Fazenda. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/procaduexpimp/despaduimport.htm>>, Acesso em 06/07/2012.

RIA NOVOSTI. “Freedom of movement. The Schengen Area comprises almost all of a Europe”. In: Multimedia – Infographics. Moscou, 20 de junho de 2011. Disponível em <<http://en.rian.ru>>. Acesso em 10/07/2012.

RIBEIRO, Jeanezar Ditz de Souza. “MERCOSUL e UNASUL: convergências e integração jurídica”. *I Seminário de Estudos sobre a Integração da América do Sul*. Centro de Estudos Brasileiro da América do Sul e Programas de Estudos e Documentação, Educação e Sociedade – Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 4 a 6 de junho de 2012.

RODRIGUES, Aryon Dall’Igna. 1970. “Línguas ameríndias”. In: Grande Enciclopédia DeltaLarousse, Rio de Janeiro: Editora Delta, 1970. pp. 4034-4036. Disponível em: <[http://biblio.etnolinguistica.org/rodrigues\\_1970\\_linguas\\_amerindias](http://biblio.etnolinguistica.org/rodrigues_1970_linguas_amerindias)>. Acesso em: 05/06/2012.

RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos. “Lições que a Cepal deixou ao Brasil”. *Jornal da Unicamp*. n°. 347. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 11 a 17 de dezembro de 2006. p. 9. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/jornalPDF/ju347pg09.pdf](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju347pg09.pdf)>. Acesso em 25/07/2012.

SAARC. “South Asian Association for Regional Cooperation”. In: SAARC Secretariat. Katmandu, 2009. Disponível em: <<http://www.saarc-sec.org>>. Acesso em: 18/08/2012.

SACU. “History of SACU”. In: Southern African Customs Union – SACU Secretariat Official. Windhoek, 2007. Disponível em: <<http://www.sacu.int>>. Acesso em: 18/08/2012.

SADC. *Cimeira Extraordinária dos Chefes de Estado e de Governo – Luanda, Angola, 1 de junho de 2012*. Southern African Development Community – Secretariat. Gaborone, 2012. Disponível em:

<[http://www.sadc.int/files/7913/3879/7960/Cimeira\\_Extraordinaria\\_dos\\_Chefes\\_de\\_Estado\\_e\\_de\\_Governo.pdf](http://www.sadc.int/files/7913/3879/7960/Cimeira_Extraordinaria_dos_Chefes_de_Estado_e_de_Governo.pdf)>. Acesso em: 24/06/2012.

SANTOS, Thauan. *Integração econômica: análise teórica e o caso da União Europeia*. Rio de Janeiro, 2011. Monografia (Bacharelado em Economia). Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SECEX/MDIC. *Balança comercial brasileira – dados consolidados 2011*. Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 08/06/2012.

SENADO FEDERAL. “Integração multiplicou comércio entre países do bloco”. In: Especial 20 Anos de MERCOSUL. Agência Senado. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/mercosul20anos/Integracao-multiplicou-comercio-entre-paises-do-bloco.htm>>. Acesso em 20/04/2012.

SEVERO, Luciano Wexell. *Integração da América do Sul: mecanismos regionais de financiamento*. Rio de Janeiro, 2011. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional). Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. “Integração sulamericana: para além de um mercado!”. *Carta Maior*. São Paulo: Carta Maior Publicações, Promoções e Produções, 30 de janeiro de 2009. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=4120](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4120)>. Acesso em: 15/01/2012.

TANNOURI, Adriane. “MERCOSUL lança plano de ação para Estatuto da Cidadania”. *Rádio Cultura*. Foz do Iguaçu, 17 de dezembro de 2010. Disponível em: <[http://www.radioculturafoz.com.br/web/noticia.php?cod\\_noticia=2333](http://www.radioculturafoz.com.br/web/noticia.php?cod_noticia=2333)>. Acesso em

TAUNAY FILHO, Jorge d’Escragnolle. “Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA”. *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: Seminário América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2008. pp. 11-32.

TAVARES, Maria da Conceição. “A retomada da hegemonia norte-americana”. *Revista de Economia Política*, Vol. 5, nº. 2, São Paulo, 1985. pp. 5-15.

TLCAN. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. [1993]. Secretariado del TLCAN – Sección Mexicana. Cidade do México, 2010. Disponível em: <<http://sec-tlcan-mex.org/sp/view.aspx>>. Acesso em: 24/06/2012.

TREIN, Franklin. “Cronologia do processo de integração europeia”. Programa de Estudos Europeus. *mimeo*. Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_. “Uma Europa mais transparente”. In: MOSCARDO, J. e CARDIM, C.H. (org.) 3ª Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Brasília: FUNAG, 2009. pp. 89-120.

UEO. “Fermeture des organes de l’UEO à Paris et Bruxelles”. In: Union de l’Europe Occidentale, Bruxelas, 2011. Disponível em: <<http://www.weu.int/>>. Acesso em: 03/07/2012.

UMA. “Historique”. In: L’Union du Maghreb Arabe – Secrétariat Général. Rabat, 2012. Disponível em: <<http://www.maghrebarabe.org/fr/>>. Acesso em: 26/06/2012.

UNASUL. *Tratado Constitutivo de La Unión de Naciones Suramericanas*. Quito, 2008

\_\_\_\_\_. “Estados Miembros”. In: Secretaria General de UNASUR. Quito, 2012. Disponível em: <<http://www.unasursg.org>>. Acesso em 26/06/2012.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado que Institui a Comunidade Económica Europeia*. Luxemburgo, [1957] 2012. 240 p. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm)>. Acesso em: 03/07/2012.

\_\_\_\_\_. *Acervo de Schengen - Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinado em Schengen em 14 de Junho de 1985*. In: Jornal Oficial, n.º. L 239, de 22 de setembro de 2000. Luxemburgo, [1985] 2000. pp. 13-18.

\_\_\_\_\_. *Tratado do Ato Único Europeu*. In: Jornal Oficial, n.º. L 169, de 29 de Junho de 1987. Luxemburgo, [1987] 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 20/10/2011.

\_\_\_\_\_. *Acervo de Schengen – Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns*. In: Jornal Oficial, n.º. L 239, de 22 de setembro de 2000. Luxemburgo, [1990] 2000. pp. 19-62.

\_\_\_\_\_. *Tratado da União Europeia*. In: Jornal Oficial, n.º. C 191, de 29 de julho de 1992. Luxemburgo, [1992] 2012.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados*. In: Jornal Oficial, n.º. C 340, de 10 de novembro de 1997. Luxemburgo, [1997] 2012.

\_\_\_\_\_. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. In: Jornal Oficial, n.º. C 303, de 14 de dezembro de 2007. Luxemburgo, 2007. 16 p. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PT:PDF>>. Acesso em: 04/04/2011.

\_\_\_\_\_. “A Europa dá as mãos”. In: Comunidades Europeias. Luxemburgo, 2009. 88 p. Disponível em: <[http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)>. Acesso em: 19/03/2011.

\_\_\_\_\_. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. In: Jornal Oficial, nº. C 83, de 30 de março de 2010. Luxemburgo, 2010. 403 p. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:PT:HTML>>. Acesso em: 04/04/2011.

\_\_\_\_\_. “El tratado de Amsterdam: una política exterior eficaz y coherente”. In: Europa - Síntesis de la legislación de la UE - Asuntos institucionales - La construcción europea a través de los tratados - El tratado de Amsterdam: instrucciones de uso. Luxemburgo, 2011a. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a19000\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a19000_es.htm)>. Acesso em: 05/04/2011.

\_\_\_\_\_. “Livre circulação de pessoas, asilo e imigração”. In: Europa - Sínteses da legislação da UE – Justiça, liberdade e segurança. Luxemburgo, 2011b. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_pt.htm)>. Acesso em: 18/03/2011.

\_\_\_\_\_. *Livro Branco: Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*. Bruxelas, 2011c. 34 p.

\_\_\_\_\_. “Tratado de Maastricht sobre a União Europeia”. In: Europa - Sínteses da legislação da UE – Assuntos Institucionais – A construção europeia através dos tratados. Luxemburgo, 2011d. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm)>. Acesso em: 18/03/2011.

\_\_\_\_\_. “Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE – texto original (versão não consolidada)”. In: Europa - Sínteses da legislação da UE – Assuntos Institucionais – A construção europeia através dos tratados. Luxemburgo, 2011e. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm)>. Acesso em: 18/03/2011.

\_\_\_\_\_. “Acto Único Europeu”. In: Europa - Sínteses da legislação da UE – Assuntos Institucionais – A construção europeia através dos tratados. Luxemburgo, 2012a. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pt.htm)>. Acesso em: 25/05/2012.

\_\_\_\_\_. “Agências da UE”. In: Europa – Instituições e outros organismos da UE. Luxemburgo 2012b. Disponível em: <[http://europa.eu/agencies/index\\_pt.htm](http://europa.eu/agencies/index_pt.htm)>. Acesso em 17/07/2012.

\_\_\_\_\_. “Dinheiro”. In: Europa - Viajar na Europa 2012-13. Luxemburgo, 2012c. Disponível em: <[http://europa.eu/travel/money/index\\_pt.htm](http://europa.eu/travel/money/index_pt.htm)>. Acesso em: 14/07/2012.

\_\_\_\_\_. “Direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias”. In: Europa – Sínteses da legislação da EU – Justiça, liberdade e segurança. Luxemburgo, 2012d. Disponível em:

<[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133152\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133152_pt.htm)>. Acesso em: 25/05/2012.

\_\_\_\_\_. “Migração, asilo e livre circulação na UE analisados em novo relatório e novo Eurobarómetro”. In: Europa – Press room – Press releases. Luxemburgo, 2012e. Disponível em:<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/552&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en>>. Acesso em 10/07/2012.

\_\_\_\_\_. “O espaço e a cooperação Schengen”. In: Europa - Sínteses da legislação da UE – Justiça, liberdade e segurança – Livre circulação de pessoas. Luxemburgo, 2012f. Disponível em:

<[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_pt.htm)>. Acesso em 25/05/2012.

\_\_\_\_\_. “Orientações comuns para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes”. In: Europa - Sínteses da legislação da UE – Transportes. Luxemburgo, 2012g. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/124094\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/124094_pt.htm)>. Acesso em 15/07/2012.

\_\_\_\_\_. “Transportes”. In: Europa - Sínteses da legislação da UE – Transportes. Luxemburgo, 2012h. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/index_pt.htm)>. Acesso em: 16/07/2012.

VERNENGO, Matias. “The Gold Standard and Center-Periphery Interactions”. Working Paper No: 2003-10. University of Utah, Department of Economics, 2003.

\_\_\_\_\_. “Açúcar, parasitas e merrecas. Porque o Brasil ficou para trás”. *mimeo*, Rio de Janeiro, 2010.

VERSIANI, Flávio Rabelo. “A economia brasileira nas últimas décadas: avanços e problemas”. In: Introdução à Economia. Universidade de Brasília. Brasília, 2011. 30 p. Disponível em: <<http://introducaoaeconomia.files.wordpress.com/2011/11/a-economia-brasileira-nas-c3baltimas-dc3a9cadas-final-15-11.pdf>>. Acesso em: 09/06/2012.

VIDAL, José Walter Bautista e VASCONCELLOS, Gilberto Felisberto. *O poder dos trópicos*. 1ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora: Casa Amarela, 2004.

VILA-NOVA, Carolina. “Com Paraguai suspenso, Mercosul manobra e integra Venezuela”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 30 de junho de 2012. Disponível em: <<http://folha.com/no1113109>>. Acesso em: 19/08/2012.