

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO INTERINSTITUCIONAL PUCPR/UNIOESTE**

DOMINGOS IMPERICO JUNIOR

**INTEGRAÇÃO SOCIAL DO MERCOSUL: OS FUNDAMENTOS DA LIVRE
CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E A EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA**

**CURITIBA
2011**

DOMINGOS IMPERICO JUNIOR

**INTEGRAÇÃO SOCIAL DO MERCOSUL: OS FUNDAMENTOS DA LIVRE
CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E A EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Mestrado Interinstitucional PUCPR/UNIOESTE, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flávia Piovesan

**CURITIBA
2011**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

I34i
2011

Imperico Junior, Domingos
Integração social do MERCOSUL : os fundamentos da livre circulação de
pessoas e a experiência da União Europeia / Domingos Imperico Junior ;
orientadora, Flávia Piovesan. – 2011.
157f. ;30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2011
Bibliografia: f. 148-157

1. MERCOSUL. 2. União Europeia. 3. Direitos humanos – Países do
MERCOSUL. 4. Direitos humanos – Países da União Europeia. 5. Integração
Social – Países do MERCOSUL. 6. Integração social – Países da União
Europeia. 7. Liberdade de movimento (Direito internacional público).
I. Piovesan, Flávia. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa
de Pós-Graduação em Direito. II. Título.

Doris 4. ed. – 341.1148

DOMINGOS IMPERICO JUNIOR

**INTEGRAÇÃO SOCIAL DO MERCOSUL: OS FUNDAMENTOS DA LIVRE
CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E A EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Mestrado Interinstitucional PUCPR/UNIOESTE, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Flávia Cristina Piovesan
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR

Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR

Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes
Faculdades Integradas do Brasil - UNIBRASIL

Curitiba, 4 de julho de 2011.

Aos meus amados pais, dos quais tanto me orgulho, por me propiciarem esta existência. Sem seu exemplarismo, este empreendimento não teria se materializado.

AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Dr.^a Flávia Cristina Piovesan, que me honrou com sua prestimosa orientação e me deu o suporte necessário em tantos momentos. Sua energia e sua imensurável generosidade me conduziram à conclusão deste curso.

A todos os professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR, pela instigante convivência e estímulo intelectual durante a realização deste curso.

À Eva e Verônica, funcionárias da PUCPR, pelos apoios prestados.

À Áurea e Míriam, servidoras da UNIOESTE, pela colaboração.

À Regina Camilo, pela “gasolina azul.”

Ao Guilherme Kunz, pela força com o computador.

Aos colegas de curso Edinei Carlos Dal Magro, João Luiz Dremiski, Luciane Ferreira e Maria Betânia Medeiros pela amizade, companheirismo e colaboração recebida durante o curso. E a todos demais colegas pela gratificante convivência.

Ao Marcello Paskulin, pela franquia aos livros da biblioteca do seu trabalho.

À Ana Paula, pelo reforço pedagógico e incentivo.

Ao Eucárdio de Rosso, pela revisão do português.

À Verónica Serrano, pela revisão do espanhol.

Aos meus irmãos e irmãs, cunhadas, cunhados, sobrinhos, sobrinhas, tios, tias, primos e primas, pelo inestimável valor que há na experimentação e instigação à pesquisa em uma convivialidade heterogênea.

A todos os demais amigos evolutivos, incontáveis, parceiros, presentes, aos quais tanto devo e que dão significação para esta caminhada.

“Ninguém luta contra a liberdade; no máximo, luta-se contra a liberdade dos outros.
Por isso, todos os tipos de liberdade existiram sempre, às vezes como uma
prerrogativa particular, outras como um direito geral.”

Karl Marx

“... Liberdade, essa palavra
que o sonho humano alimenta
que não há ninguém que explique
e ninguém que não entenda...”

Cecília Meireles

RESUMO

No início dos anos noventa, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando à sua inserção em um mercado cada vez mais globalizado, assinam o Tratado de Assunção, com o objetivo de criar o Mercado Comum do Sul - Mercosul. Apesar das muitas assimetrias existentes entre os parceiros do tratado assinado, a pretensão de criação de um bloco econômico regional que alcançasse o estágio de Mercado Comum, pressupõe que existirá liberdade de circulação de pessoas legalmente domiciliadas nos Estados firmatários, dentro do território comum. Paradigma dos blocos econômicos existentes hoje em todo o mundo, a União Europeia, onde já existe a livre circulação de pessoas, funciona como exemplo para o Mercosul, que se encontra em estado mais inicial da integração. O processo de integração do Mercosul, que se caracteriza como zona de livre comércio ou união aduaneira imperfeita, como preferem alguns doutrinadores, ainda está baseado na intergovernabilidade. O funcionamento do bloco e de suas instituições é dependente da diplomacia entre os países membros, ainda atrelado aos princípios do Direito Internacional. Diferentemente, a União Europeia, caracterizada como união econômica e monetária, já instituiu a supranacionalidade. O funcionamento do bloco e de suas instituições, que são autônomos e estão acima dos Estados-membros, se regem pelos princípios do Direito Comunitário. A liberdade de circulação de pessoas ainda não está implementada para os domiciliados nos países que compõem o Mercosul. A liberdade de circular deriva de outra maior: a liberdade que é inerente a qualquer ser humano. Trata-se de exercício de direito humano. Significa a busca de novas oportunidades de vida, de novas realizações, concretizando sonhos ou satisfazendo o desejo humano pela busca de aventuras. Assim, com base no modelo da União Europeia, mas tendo presente a realidade do Mercado Comum do Sul, este trabalho busca a propositura de uma alternativa adequada à implementação do direito humano à livre circulação de pessoas no âmbito do Mercosul.

Palavras-chave: Mercosul. União Europeia. Direitos Humanos. Livre Circulação de Pessoas.

RESUMEN

En los años noventa, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en busca de incluirse en un mercado cada vez más globalizado, suscriben el Tratado de Asunción con el objetivo de crear el Mercado Común del Sur – Mercosur. A pesar de las muchas asimetrías existentes entre las partes de este tratado, la intención de crear un bloque económico regional que llegue a la etapa del Mercado Común prevé la libre circulación de las personas que residen legalmente en los Estados participantes, dentro del territorio común. Es referencia para otros bloques económicos existentes en el mundo de hoy, la Unión Europea, donde se da la libre circulación de personas. Esta sirve de ejemplo para el Mercosur, que se encuentra menos avanzado en su proceso de integración. El proceso de integración del Mercosur, que se caracteriza por ser una zona de libre comercio o una unión aduanera imperfecta, como prefieren algunos estudiosos, se basa aún en la intergubernamentalidad. El funcionamiento del bloque y de sus instituciones depende de la diplomacia entre los países miembros, aún ligada a los principios del derecho internacional. En cambio la Unión Europea, que se caracteriza como una unión económica y monetaria, ya establecido la supranacionalidad. La operación del bloque y de sus instituciones es autónoma y está por encima de los Estados miembros, rigiéndose por los principios del Derecho Comunitario. La libre circulación de personas aún no se ha implementado para aquellos que residen en los países del Mercosur. La libertad de movimiento depende de un derecho más amplio: la libertad inherente a cualquier ser humano. Es el ejercicio de un derecho humano. Significa la busca de nuevas oportunidades en la vida, de nuevos logros, cumpliendo sueños o satisfaciendo el deseo humano por la búsqueda de aventuras. Por lo tanto, esta disertación tiene el objetivo de proponer una alternativa adecuada para implementar el derecho humano a la libre circulación de personas dentro del Mercosul, basado en el modelo de la Unión Europea, pero teniendo en cuenta la realidad del Mercado Común del Sur.

Palabras clave: Mercosur. Unión Europea. Derechos Humanos. Libre Circulación de Personas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CEPAL - Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina
CESE - Comitê Econômico e Social da Europa
ALADI - Associação Latino Americana de Integração
ALALC - Associação Latino Americana de Livre Comércio
CAN - Comunidade Andina de Nações
CARICOM - Comunidade dos Países do Caribe
CEDH Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CELALC - Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos
CMC - Conselho do Mercado Comum
COREPER - Comitê dos Representantes Permanentes - UE
EUA - Estados Unidos da América
FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GMC - Grupo Mercado Comum
ISM - Instituto Social do Mercosul
JOCE - Jornal Oficial da Comunidade Europeia
MCCA - Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte
ODECA - Organização de Estados Centro Americanos
ONU - Organização das Nações Unidas
PARLASUL - Parlamento do Mercosul
PESC - Política Externa e de Segurança Comum - UE
PIB - Produto Interno Bruto
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAI - Sistema Andino de Integração
SM - Secretaria do Mercosul
STF - Supremo Tribunal Federal
UE - União Europeia
UNASUL - União das Nações Sul Americanas
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	MERCOSUL	13
2.1	ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA	13
2.2	A CRIAÇÃO DO MERCOSUL	23
2.3	ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL.....	30
2.4	AGENDA DE DIREITOS HUMANOS E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL E SUAS EXTENSÕES	48
2.5	CONCLUSÕES PARCIAIS	63
3	A UNIÃO EUROPEIA.....	70
3.1	ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA	70
3.2	A CRIAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA	78
3.3	ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA.....	84
3.4	A AGENDA DE DIREITOS HUMANOS E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA UNIÃO EUROPEIA	90
3.5	CONCLUSÕES PARCIAIS	100
4	UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL.....	105
4.1	AS ESTRUTURAS DO MERCOSUL E DA UNIÃO EUROPEIA	105
4.1.1	O Conselho da União Europeia e o Conselho do Mercosul	106
4.1.2	A Comissão Europeia e o Grupo Mercado Comum.....	111
4.1.3	O Parlamento Europeu e o Parlasul.....	114
4.1.4	O Comitê Econômico e Social da Europa e o Foro Consultivo Econômico-Social	119
4.1.5	A Secretaria Administrativa da União Europeia e a Secretaria do Mercosul.....	121
4.2	A AGENDA DE DIREITOS HUMANOS E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPEIA	122
4.2.1	A livre circulação de pessoas	127
4.3	CONCLUSÕES PARCIAIS	134
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
6	REFERÊNCIAS	148

1 INTRODUÇÃO

Num mundo cada vez mais dividido em blocos, frequentemente se vislumbra apenas o lado negativo da globalização, que preconiza o lucro para o capital e sua expansão a qualquer preço, incluindo a aniquilação dos recursos naturais, e, ainda mais especialmente, às custas do capital humano, ou, melhor dizendo, do ser humano.

Entretanto, esse fenômeno contemporâneo também nos traz a chance de construir melhores oportunidades, que levem ao desenvolvimento, em uma acepção que vai além do progresso econômico, abarcando a construção de uma melhor qualidade de vida aos seres humanos.

Na América do Sul, temos vários exemplos históricos de tentativas de integração, os quais comprovam que não se trata de uma ideia recente. Hoje, dois blocos econômicos se destacam no continente: a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), onde se encontra inserido o Brasil e talvez, por suas peculiaridades, seja um dos mais instigantes processos de integração atuais.

O objetivo desse trabalho, dividido em três partes, é focar o estudo comparativo entre o Mercosul e a União Europeia, no que se refere, especificamente, à livre circulação de pessoas, liberdade que se concretiza no último estágio do processo de integração, implementada após estarem consolidadas a livre circulação de capitais, de bens e de serviços.

A primeira parte da pesquisa será dedicada ao Mercosul, suas origens, as precedentes tentativas históricas de integração regional, a estrutura institucional do bloco, de caráter intergovernamental, com especial enfoque na agenda de Direitos Humanos. Sob essa perspectiva, será analisado o direito à livre circulação de pessoas no Mercosul, seu alcance, limites e possibilidades.

O instrumento de constituição do Mercosul trata, em seu Art. 1.º, da quebra de restrições econômicas; que bens e serviços deveriam circular sem ônus, ou tarifas. As relações comerciais entre os Estados-partes estão em evidência, mas a questão social não parece um objetivo definido. O Tratado planeja um processo de integração econômica e diplomática sem visar à cidadania comunitária, deixando ausente o

cidadão comum do processo de integração.

Apesar de o cenário político regional estar intimamente voltado à integração de fluxos econômicos, com o desenvolvimento de tratativas comerciais, já existem manifestações de ações sociais com repercussões sobre a efetivação da livre circulação de pessoas. Tais manifestações ainda estão inaptas para fazer frente aos princípios da não-discriminação, liberdade e do direito de residência dentro do bloco, mas suscitam questionamentos importantes sobre a articulação de fundamentos teóricos para um novo paradigma.

Posteriormente, na segunda parte, transita-se ao exame da União Europeia, de caráter supranacional, momento em que será avaliada sua criação, origem, estrutura institucional e, de igual maneira, a ênfase estará concentrada na agenda de Direitos Humanos. Também sob essa perspectiva é que será apreciado o direito à livre circulação de pessoas.

Como precursora dessa revolução conceitual, a União Europeia superou as diferenças históricas e econômicas, envidando grande esforço em soluções práticas, e não meros manifestos de intenções, a fim de materializar a sociedade comunitária, produzindo, como modelo, efeitos sobre todos os demais blocos econômicos em constituição. Trata-se de um paradigma para o momento de transição do Mercosul, o qual se pretenderá tomar como fonte, de um modo geral, para o conhecimento da evolução das tratativas mercosulinas, visando à futura e eventual constatação de que a vontade dos governantes coincide com os textos escritos.

Os enunciados europeus permitirão dimensionar as verdadeiras limitações e insuficiências do tema e, lado a lado com os do Mercosul, oportunizar respostas de como se inter-relacionam, propugnando-se uma mudança de atitude científica para aqueles que só perseguem a integração econômica, com, no máximo, a livre circulação de trabalhadores. Mesmo porque o desenvolvimento e circulação dos fatores produtivos pressupõem liberdade de deslocamento de pessoas e não somente a circulação de mercadorias e capitais.

O enfretamento da integração de mercados, sob a ótica subjetiva, pressupõe o desvendamento de uma nova probabilidade no sentido da abertura total das fronteiras, para o reconhecimento do cidadão mercosulino, e renova os desafios intentos do Tratado de Assunção, com repercussão direta em um novo estágio de convivência, sem compartimentação, provincialismo ou reserva de mercado, mas

universalista, pluralista e generalista, sobre o qual ainda não há consenso doutrinário.

A terceira parte, conclusiva deste estudo, terá por objetivo tecer estudo comparativo entre instituições similares existentes no Mercosul, que são intergovernamentais e na União Europeia, que são supranacionais, bem como a livre movimentação de pessoas, em cada um dos blocos.

Existe uma correlação entre intergovernabilidade, supranacionalidade e livre circulação de pessoas, tendo em vista que essa vantagem é garantida ao cidadão somente após ter ocorrido certo avanço no processo de integração, estando já garantidas as liberdades de circulação de bens, de capitais e de serviços. Toda a estrutura do bloco econômico está envolvida nessas liberdades.

A estrutura do Mercosul, ainda dependente da vontade e sujeita à soberania de cada um dos países membros, não atinge a mesma eficácia na garantia dessas liberdades, estando um passo aquém no processo de integração. Suas instituições ainda não têm como garantir a circulação dessas liberdades.

A estrutura institucional existente na União Europeia, supranacional, diferentemente, já facilita a concretização dessas liberdades, estando relacionada com a própria evolução da integração europeia. Não apenas as outras liberdades já estão implementadas, como a livre circulação de pessoas é uma realidade.

A existência de uma estrutura institucional supranacional também está relacionada a uma melhor garantia dos direitos humanos, posto que mais claramente calcada na proteção internacional estabelecida a esses direitos no Pós-Guerra. A possibilidade de responsabilização do Estado por suas omissões ou desrespeitos aos direitos humanos, por organismo internacional, é um dos aspectos positivos da supranacionalidade, que também acaba por se refletir na temática de livre circulação de pessoas.

A livre circulação de pessoas, como direito humano realizado, concretizado, encontra-se facilitada pela estrutura normativa e institucional da União Europeia, que não é encontrada no Mercosul.

Nas considerações finais desta pesquisa, após o cotejamento efetuado entre União Europeia e Mercosul, sugerem-se caminhos possíveis para o início da implementação da circulação de pessoas dentro da realidade atual do Mercosul.

2 MERCOSUL

2.1 ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA

A América, desde a chegada dos colonizadores, tornou-se um continente de sangrentas disputas. O território do novo mundo, desejado por suas belezas e riquezas, atraiu a cobiça dos europeus. E trouxe a desgraça para os nativos que aqui conviviam, pelas guerras que dizimaram civilizações.

Como traz Augusto Jaeger Júnior, a região específica em que hoje se encontra parte do território do Mercosul era alvo de disputas das coroas portuguesa e espanhola pelas terras que estavam entre Laguna e Buenos Aires, abrangendo a região dos Sete Povos das Missões e a Colônia de Sacramento - que mudaram vezes diversas de domínio, pelos Tratados de Tordesilhas e de Madri. Os índios, habitantes naturais, desenvolviam uma integração muito particular. Com a chegada dos Jesuítas, os quais possuíam seu projeto integracionista e de expansão religiosa, a Bacia do Prata constituía um território comum, com seu idioma (o guarani), e, naturalmente, a religião professada pela Companhia de Jesus¹.

Acrescenta o mesmo autor que a comunicação entre as reduções jesuíticas foi facilitada pela existência daquele idioma em comum, o que impulsionou a integração. Pontes e estradas abertas pelos índios, além dos caminhos fluviais, facilitavam a livre circulação dos povos, tornando a integração uma realidade em toda a Bacia do Prata. As atividades produtivas, como a criação de gado e cavalos, a produção de tecido de algodão e o armazenamento dos excedentes ensinados pelos Jesuítas, facilitaram a integração, além das atividades culturais. Os músicos das reduções circulavam dentro de território para cantar e animar as festas em outros povos, ensinando às crianças a arte. Muitos também se deslocavam para estudar em Córdoba e Buenos Aires, onde em 1677 já funcionavam escolas bilíngues, universidades e gráficas. O comércio de erva-mate ocorria nas cidades de Buenos

¹ JAEGER JÚNIOR, A. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000, p. 17.

Aires e Santa Fé, onde peruanos vinham comprá-la, sendo o dinheiro obtido utilizado para a fabricação de instrumentos musicais, imagens religiosas e artigos de luxo².

A pretensão de união dos países sul-americanos resulta de um processo histórico em busca da integração da América do Sul, não tendo sido o Mercosul a primeira iniciativa nesse sentido. Didaticamente, Marcelo Bölke divide a construção do Mercosul em antecedentes históricos remotos e recentes³.

Nessa separação didática, seriam antecedentes remotos do bloco econômico todas as experiências anteriores de integração da América do Sul, estando aqui incluídos os estudos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), e os primeiros acordos entre Argentina e Brasil, até as experiências da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) e da Associação Latino Americana de Integração (ALADI). Os antecedentes recentes seriam aqueles posteriores à Declaração de Iguazu⁴.

Os ideais de integração econômica na América Latina são antigos, antecedendo a fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951) e remontam à época de Simon Bolívar (1783-1830), general venezuelano idealista que tinha o sonho de resgatar a unidade latino-americana. Além de contribuir para a independência de vários países latino-americanos, antevia ser a integração o único caminho para o triunfo econômico e cultural da América Latina. Travou a luta pelo primeiro tratado de união latino-americana, que envolvia as Repúblicas da Colômbia, Centro América, Peru e Estados Mexicanos – Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua – e pela organização da Grã-Colômbia, que reunia Colômbia, Venezuela, Equador e Peru⁵.

No ano de 1900, no governo de Campos Sales, voltou-se a falar em integração, mas foi em 1935, no governo Vargas, que existiu a tentativa de se formar um bloco econômico, com os países da região mais expressivos economicamente à época, que incluía Argentina, Brasil e Chile (conhecido como ABC). Tal pretensão

² JAEGER JÚNIOR, A. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000, p. 17.

³ BÖLKE, M. **Integração Regional & Autonomia do seu Ordenamento Jurídico**. 1 ed. 6 reimpressão. Curitiba: Juruá Editora, 2009, p. 129-132.

⁴ *Idem*.

⁵ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 59.

foi desaconselhada pelos Estados Unidos⁶.

Em 1948, a ideia voltou à tona, sendo incentivada pela própria ONU, com a criação da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), que vislumbrava a criação de um mercado comum latino-americano, tendo desenvolvido estudos de relevância técnica que deram suporte à ideia de integração econômica⁷.

Augusto Jaeger Júnior alerta para o fato de que a América Latina se constituía, nessa época, de países que estavam de costas um para os outros, sem objetivo de intercâmbios econômicos relevantes. Estudos desenvolvidos pela CEPAL apontaram que a opção por uma zona de livre comércio seria a saída adequada para uma situação de isolamento recíproco e dispersão de tantas décadas, levando os países a compreender a necessidade de realizarem ações conjuntas.

No ano de 1951, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador criaram a Organização de Estados Centro Americanos (ODECA), a fim de promover a sua integração e cooperação. O instrumento de criação, denominado de Carta de São Salvador, indica que os principais objetivos são assegurar o progresso econômico e social dos países, eliminando barreiras e melhorando as condições de vida dos povos. A estrutura institucional compreendia a Reunião de Chefes de Estado; a Conferência de Ministros das Relações Exteriores; o Conselho Executivo; o Conselho Legislativo; a Corte de Justiça Centro-Americana; o Conselho Econômico Centro-Americano; o Conselho Cultural Educativo; o Conselho de Defesa Centro-Americana e outros órgãos subsidiários.

Com a assinatura do Tratado de Roma, no ano de 1957, na Europa, a ideia de integração de países ganhava mais estímulo no mundo, dando incentivo à criação da ALALC e a integração regional na América⁸.

José Afonso da Silva afirma que o Presidente brasileiro Juscelino Kubitschek, após perceber como os norte-americanos, tradicionais aliados, tratavam com indiferença as reivindicações brasileiras, passou a sonhar com a união dos países

⁶ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 59. A autora ainda refere que, com a adesão do Paraguai, foi assinada uma Ata de Acordo para a União Econômica, que não prosperou, “por razões internas e externas, entre elas o suicídio de Getúlio Vargas.” ACCIOLY, E. Evolução histórica dos processos de integração na União Europeia e no Mercosul – realidades distintas. In: PIMENTEL, L. O (Org.). **Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade**. Vol. II. Curitiba: Juruá Editora, 1998, p. 280.

⁷ JAEGER JÚNIOR, A. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000, p. 23.

⁸ *Idem*, p. 23-26.

latino-americanos. Com a experiência da construção de Brasília, queria promover uma nova política internacional que unisse a América Latina. Esse sonho antecedeu a criação, no ano de 1960, pelo Tratado de Montevidéu, da Associação Latino Americana de Livre Comércio – ALALC⁹.

Em princípio, a ALALC foi integrada pela Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. A meta era a criação de uma zona de livre comércio, no prazo de doze anos, levando, futuramente, à solidificação de um mercado comum regional.

Brasil e a Argentina eram atores fundamentais na ALALC, posto que, juntos, representavam a metade do comércio total da Associação¹⁰. Infelizmente, tal protagonismo não foi capaz de afastar a estagnação do bloco na década de setenta, quando enfrentou um período imobilizador relacionado à crise econômica e à gradual instalação dos regimes autoritários nos Estados-partes. Entretanto, tal experiência foi um aprendizado para o caminho da integração futura do Mercosul¹¹.

Quanto à livre circulação, durante a existência da ALALC, o que aconteceu foi a migração internacional comum, não se falando nem mesmo em livre circulação de trabalhadores, embora estivesse pactuado o objetivo de se constituir, no futuro, um mercado comum regional¹². O tratado constitutivo da ALALC não previa órgãos ou instituições supranacionais, enquanto a Europa já havia sinalizado tal opção¹³.

Também no ano de 1960, a Organização de Estados Centro Americanos (ODECA), criada no de 1951, por Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador, como anteriormente mencionado, deu origem ao Mercado Comum Centro-Americano (MCCA).

O Tratado de Manágua, também denominado Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, criou o MCCA, e veio a ser reformulado em 13 de dezembro de 1991 pelo Tratado de Tegucigalpa, que instituiu o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), agora composto por sete Estados: Belize,

⁹ SILVA, J. A. DA. Direito Regional Econômico, Direitos Humanos e Direito Comunitário. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 18.

¹⁰ JAEGER JÚNIOR, A. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000, p. 26-30.

¹¹ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 60-61.

¹² JAEGER JÚNIOR, A. *Op. cit., idem*.

¹³ *Ibidem*.

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá¹⁴.

A não evolução da ALALC levou Peru, Equador, Bolívia, Chile e Colômbia, a assinarem, em maio de 1969, o ‘Acordo de Cartagena - Pacto Andino’. Houve a sub-regionalização do processo de integração, sendo que o pacto também ficou conhecido como Subgrupo Regional Andino. A Venezuela aderiu em 1973 e o Chile se retirou em 1976, em função do regime militar que se instaurou naquele país¹⁵.

Houve, nesse momento, a deserção de alguns membros da ALALC, ainda que informalmente, segundo Augusto Jaeger Júnior, posto que a associação estava estagnada e havia a intenção de reduzir a influência do Brasil no continente, observando que não havia países da região da bacia do prata no acordo¹⁶.

Os ideais de integração europeia, previstos na ALALC, a realidade latino-americana era muito diferente daquela. Viviam-se períodos ditatoriais, não sendo um momento adequado para se falar em livre comércio, estando os Estados voltados para seus interesses internos. O processo não teve êxito porque não considerou as diferenças sociais, culturais, estruturais, sociais e econômicas dos países, e estabeleceu critérios rígidos para a integração.

Cita Augusto Jaeger Júnior que o Pacto Andino, dentre os processos de integração latino-americanos, foi o que agregou mais condições para atingir a fase de mercado comum. Há um tribunal supranacional em funcionamento, além da existência de vários organismos com competências sociais. Destaca que Acordo Cartagena não aceita reservas nem denúncia, exceto se o Estado-membro vier a se retirar do pacto. Infelizmente, como não foi atingida a fase de mercado comum, não foram contempladas as liberdades inerentes a esse estágio, entre as quais a livre circulação de trabalhadores¹⁷.

A proposta era a constituição de uma união aduaneira entre eles, com a adoção de uma tarifa externa comum, o que lhes diferenciava da antecessora ALALC. A ousadia político-institucional do bloco seguiu os passos da Europa

¹⁴ Os principais órgãos do SICA, de acordo com o sítio oficial, são: *La Reunión de Presidentes; La Reunión de Vicepresidentes; El Parlamento Centroamericano; La Corte Centroamericana de Justicia; Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; El Comité Ejecutivo del SICA; La Secretaría General del SICA e El Comité Consultivo del SICA*. Disponível em: <www.sica.int/ccsica>. Acesso em: 06 mar 2011.

¹⁵ JAEGER JÚNIOR, A. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000, p. 34.

¹⁶ *Idem*, p. 34-37.

¹⁷ *Ibidem*, p. 112.

comunitária, mas demonstrou que copiar outras propostas de integração pode não se revelar suficiente para o êxito de outro bloco regional. Cada modelo de integração é único, devendo respeitar sua própria história e geografia¹⁸.

Entretanto, mesmo não tendo atingido integralmente os objetivos inicialmente propostos - a criação de uma União Aduaneira, com a adoção de uma tarifa externa comum -, o Pacto Andino não pereceu.

Durante o oitavo Conselho Presidencial, realizado em 10 de março de 1996, na cidade peruana de Trujillo, foi dado um novo impulso ao bloco. Em junho de 1997, foi assinado um protocolo modificativo do acordo original de 1969, que ficou conhecido como Protocolo de Trujillo, alterou a estrutura orgânica e também a denominação, passando o Pacto Andino a se denominar Comunidade Andina de Nações – CAN, criando o Sistema Andino de Integração – SAI, formado por diversos órgãos e instituições¹⁹.

Interessante destacar que a Comunidade Andina de Nações possui como países associados o Chile e todos os países que compõem o Mercado Comum do Sul – Mercosul; não sendo esse associado enquanto bloco econômico, seus membros o são individualmente. São, portanto, cinco países irmãos no continente: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

O Sistema Andino de Integração – SAI, da Comunidade Andina de Nações, compõe-se do conjunto de órgãos e instituições da Comunidade Andina que possuem a finalidade de permitir a coordenação efetiva para aprofundar a integração sub-regional andina, promovendo sua projeção externa e fortalecendo as ações relacionadas com o processo de integração dos países membros, que hoje são Bolívia, Colômbia, Equador e Peru²⁰.

Hoje, a Comunidade Andina de Nações define seu objetivo como o de alcançar um desenvolvimento mais acelerado, equilibrado e autônomo, através da integração andina, sul-americana e latino-americana. Querendo aprofundar a

¹⁸ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 62-63.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *El SAI está conformado por los siguientes órganos e instituciones: Consejo Presidencial Andino; Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; Comisión de la Comunidad Andina; Secretaría General de la Comunidad Andina; Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; Parlamento Andino; Consejo Consultivo Empresarial; Consejo Consultivo Laboral; Corporación Andina de Fomento; Fondo Latinoamericano de Reservas; Convenio Simón Rodríguez, Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue; y Universidad Andina Simón Bolívar*. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/sai/que.html>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

integração de maneira que contribua para um efetivo desenvolvimento humano sustentável e equânime para o bem viver, com respeito à diversidade e assimetrias, aglutinando diferentes visões, modelos e enfoques, de maneira convergente, visando à formação da União das Nações Sul Americanas (UNASUL).

Embora não tenha atingido a condição de União Aduaneira, impõe-se destacar alguns avanços da Comunidade Andina de Nações, na criação de alguns órgãos e instituições que fazem parte do SAI - Sistema Andino de Integração, e que denotam atuação supranacional, no âmbito do bloco, como o *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina* e o *Parlamento Andino*.

O enfoque de integração da ALALC era ousado para a realidade regional, além de não ter passado pelos processos de maturação que ocorreram na Europa. Por essa razão, ela não conseguiu atingir seus objetivos. Seu enfoque era inadequado à realidade latino-americana, e acabou por ser posteriormente substituída pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI)²¹.

Antes de adentrarmos na criação da ALALDI – Associação Latino Americana de Integração, que será vista mais à frente, impõe-se falar sobre o mecanismo de integração do Caribe.

A Comunidade dos Países do Caribe (CARICOM) surgiu com o Tratado de Chaguaramas, assinado em 04 de julho de 1973, que instituiu um bloco econômico intergovernamental organizado como união aduaneira, tendo como objetivo a livre circulação dos quatro fatores de produção: bens, pessoas, capitais e serviços. Os países pertencentes ao bloco são Antígua e Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, São Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trindad e Tobago.

No mês de agosto de 1980, os países de ALALC criaram a ALADI – Associação Latino Americana de Integração. O objetivo era dar continuidade ao processo de integração e de desenvolvimento econômico e social, mas tornando a redução tarifária mais flexível e diferida no tempo. Infelizmente, as crises políticas e econômicas do continente, durante a década de 80, impediram maiores avanços.

O objetivo da ALADI continuou a ser a criação de um mercado comum, ainda que a longo prazo, sem data para ser atingido. Os países membros buscavam prosseguir no processo de integração regional, para promover o desenvolvimento

²¹ JAEGER JÚNIOR, A. *Mercosul e a livre circulação de pessoas*. São Paulo: LTr, 2000, p. 26-30.

harmônico e equilibrado da região, até o alcance do mercado comum latino-americano²².

Elizabeth Accioly ressalta a ideia trazida pela ALADI de um desenvolvimento social-econômico harmonioso e equilibrado para a América Latina, enfatizando os princípios bem mais flexíveis para o estabelecimento da redução tarifária, em relação à ALALC²³.

A crise econômica sofrida pela América Latina no início dos anos 80 impactou o fortalecimento da ALADI. Enquanto o mundo mais desenvolvido buscava a integração - como nos casos da Comunidade Europeia e da implementação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA, nos anos 90, a América Latina andava na contramão da história, permanecendo isolada²⁴.

Embora, ainda hoje, esteja vigente o Tratado da ALADI, a realidade dos países latino-americanos na década de 80, quando passaram por séria crise econômica, levou ao fracasso da instituição de um mercado comum. Muitos dos países decretaram moratória, tendo em vista grandes problemas enfrentados pela dívida externa e elevada taxa de inflação.

Como bem sintetiza Odete Maria de Oliveira sobre as relações internacionais na América Latina, sempre existiu um paradigma comum de dependência, de heterogeneidade e de compartimentalização que impediram a formação de um corpo homogêneo e compartilhado de conhecimentos²⁵.

As dificuldades históricas, no caso específico do Mercosul, são sintetizadas por Eduardo Felipe Pérez Matias, ao dizer que se trata de “organização intergovernamental e é orientada preponderantemente por critérios políticos e pelos interesses individuais de seus membros, em detrimento de um interesse comum do bloco²⁶.” Essa realidade parece estar mudando, passando para uma visão mais

²² JAEGER JÚNIOR, A. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000, p. 31.

²³ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 63.

²⁴ *Idem*, p. 64.

²⁵ OLIVERIA, O. M. DE. **Relações internacionais: estudos de introdução**. 1 ed. 3 tir. Curitiba: Juruá Editora, 2003, p. 49.

²⁶ MATIAS, E. F. P. **A Humanidade e suas fronteiras. Do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p 371.

otimista²⁷.

Andrés Malamud afirma que a integração regional latino-americana é um processo longo, mas não tão bem-sucedido. Somente no início dos anos 90, com a criação do Mercosul e o relançamento de outros dois blocos (Comunidade Andina de Nações e Sistema de Integração Centro Americano), a tendência mudou. Os três apresentam níveis diferentes de integração e institucionalização, entretanto, nenhum deles se encaixa nas teorias integrativas que foram desenvolvidas a partir do caso europeu²⁸.

Eduardo Biacchi Gomes aponta que a desigualdade econômica e cultural entre os parceiros do Mercosul é a fragilidade do bloco econômico, mas é, ao mesmo tempo, o que garante o sucesso da integração, tendo em vista que a solução de divergências comerciais é pautada pela negociação livre entre os Estados envolvidos, estando ausente uma instituição que imponha a solução²⁹.

O Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA, bloco econômico em regime de livre comércio que envolve Canadá, Estados Unidos e México, foi instituído em 07 de outubro de 1992, vigorando a partir de 01 de janeiro de 1994. Não possui personalidade jurídica internacional, não podendo celebrar acordos como bloco econômico, razão pela qual os acordos comerciais são celebrados individualmente por seus países membros. Sua estrutura se resume à Comissão de Livre Comércio, que abrange um secretariado com sede em cada um dos Estados-partes, ao qual cabe coordenar as políticas comerciais, nos casos de disputas entre as partes, e também regulamentar o sistema de controvérsias.

Inicia-se uma nova fase para a América Latina quando surge a percepção de que a integração multilateral ampla não estava rendendo resultados práticos, e que o foco deveria ser direcionado para a integração de grupos específicos de países. O retorno à democracia, que, em muitos países, significou a substituição de governos

²⁷ “O sucesso do Mercosul resulta de quatro aspectos que lhe são inerentes. Primeiro, um poder interdisciplinar que penetra e envolve temas das mais variadas áreas da atividade humana. Segundo, um poder de sedução, que o relaciona a um passado de lutas pela unidade regional, e, ao mesmo tempo, a uma visão moderna e futurista, um empreendimento ousado como a União Europeia. Terceiro, a sua associação às recentes transformações positivas da região. Quarto e último, a sua relativa indefinição e fluidez, como projeto. OLIVEIRA, M. A. G. DE. **Mercosul e Política**. São Paulo: LTr, 2001.

²⁸ MALAMUD, A. **Regional Integration in Latin America. Comparative theories and institutions**. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n44/n44a07.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2011.

²⁹ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Solução de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 127.

autoritários por governos civis, foi um dos facilitadores do processo³⁰.

A remodelação do conceito de nacionalismo também foi importante para o Brasil e a Argentina, e acabou por ajudar na formação do Mercosul. Houve a substituição do favorecimento da autonomia do Estado, colocando-se em foco a defesa dos interesses nacionais, passando-se a privilegiar as condições de competição, de capacitação tecnológica e científica, de educação e do controle de práticas que prejudicam a competitividade³¹.

Esse período de transição para os dois principais atores do Mercosul envolveu questões estratégicas e militares em um período em que Argentina e Brasil ainda estavam sob ditaduras militares, quando permaneciam vivas as rivalidades belicistas entre essas nações.

A antiga questão da construção da hidrelétrica de Itaipu, que outrora gerara conflitos entre esses dois países, veio a ser solucionada no momento em que fica clara a necessidade de integração econômica entre os parceiros. A assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, firmado pelos presidentes argentino e brasileiro em 17 de maio de 1980, também veio a apaziguar o espírito argentino, que estava temeroso com o acordo nuclear assinado entre Brasil e Alemanha, no ano de 1975³².

O Mercosul ganhou perspectiva quando se concretizou a aproximação dos dois países economicamente mais robustos da América do Sul, embora a década de 80 também tenha sido marcada por uma maior aproximação do Paraguai e do Uruguai. Houve uma transição nas relações entre Brasil e Argentina, que superaram divergências e optaram pelo caminho da integração, firmando, em 30.11.1985, na cidade de Foz do Iguaçu, a Declaração de Iguaçu³³.

Tratou-se do primeiro documento firmado pelos dois países com o objetivo de formação de um bloco regional, que vislumbraram a possibilidade de abrir mão da disputa pela hegemonia da Região Sul do continente, buscando a inserção mais

³⁰ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 64.

³¹ *Idem*, p. 65.

³² JAEGER JÚNIOR, A. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000, p. 44.

³³ BÖLKE, M. **Integração Regional & Autonomia do seu Ordenamento Jurídico**. 1 ed. 6 reimp. Curitiba: Juruá Editora, 2009. p. 131-132.

consistente no mercado internacional³⁴.

Importante ressaltar que a postura dos presidentes do Brasil e da Argentina também influenciou no avanço das negociações, posto que favoráveis ao processo de integração. No presidencialismo, onde há muito poder concentrado nas mãos do presidente, que é chefe de Estado e chefe de Governo ao mesmo tempo, todas as negociações que envolvem a pessoa do presidente sofrem influência de seu temperamento³⁵.

2.2 A CRIAÇÃO DO MERCOSUL

Assinado na cidade que lhe deu o nome, no dia 26 de março de 1991, é o Tratado de Assunção que prevê a criação de um mercado comum entre o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - o Mercosul. Acordaram na sua constituição com o objetivo de unir, de forma cada vez mais estreita, seus povos, com fundamento na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-partes. Hoje, juntaram-se ao projeto outros países, e são Estados associados Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela³⁶.

O avanço nas negociações e a assinatura do Tratado de Assunção também foram possíveis em função do temperamento dos presidentes da Argentina e do Brasil nessa época, que eram favoráveis ao avanço das negociações.

A flexibilização como característica da estrutura provisória do Mercosul

³⁴ Para Marcelo Bölke, foi a Declaração de Iguazu o documento que gerou tantos outros que representam os antecedentes históricos recentes do Mercosul, como a Ata para Integração Argentino-Brasileira (1986), Ata de Amizade Brasil-Argentina (1986), Tratado de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (1988), Ata de Buenos Aires (1990) e o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica n. 14 (1990). *Id.*

³⁵ WINTER, L. A. C. América Latina e a Globalização. In: WINTER, L. A. C.; RAMOS, H. R. (Coord.). **Ibero-América. Os desafios da Integração Latina e sua Inserção no Sistema Internacional**. Curitiba: Juruá Editora, 2006, p. 42.

³⁶ Destaque-se que o Tratado de Assunção, não faz menção direta à proteção dos direitos humanos ou à livre circulação de pessoas, mas, tangencialmente, quanto à última, refere a livre circulação de fatores produtivos entre os países:

Art. 1

[...] A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente[...]. O Tratado de Assunção pode ser acessado no sítio da Secretaria do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

também se fez necessária pela estrutura política presidencialista, adotada em todos os Estados-membros. O presidencialismo, ao juntar a chefia de Estado e a chefia de governo em uma única função, acaba por atribuir ao seu ocupante o poder de manifestar a vontade de toda a nação³⁷.

São os tratados internacionais, para Valério de Oliveira Mazzuoli, “um acordo formal de vontades concluído entre os sujeitos de direito internacional público, regido pelo *direito das gentes* e destinado a produzir, imprescindivelmente, *efeitos jurídicos* para as partes que a ele aderiram³⁸”.

É o Mercosul definido como um bloco econômico regional de natureza intergovernamental, regido pelas regras do Direito Internacional Público, e que se classifica como uma união aduaneira imperfeita. Surge dentro do marco jurídico da ALADI, na realidade vivenciada na década de 90, visando a satisfazer a necessidade dos Estados de se associarem para uma melhor inserção no mundo globalizado.

Por ser regida pelas regras do Direito Internacional Público, a maioria das normativas emanadas pelas Instituições do bloco necessita ser internalizada no ordenamento jurídico de cada um dos Estados-partes. A vigência deve ser autorizada pelo parlamento de cada país, cabendo à chefia do Poder Executivo a palavra final, pela ratificação. No caso brasileiro, há a vigência após a promulgação e publicação do Decreto da Presidência da República.

Após a ratificação da normativa internacional, ocorrendo a hipótese de lhe ser negada a vigência, o Estado poderá ser responsabilizado através do sistema de solução de controvérsias do Mercosul.

Eduardo Biacchi Gomes traz que o Mercosul, como bloco econômico de natureza intergovernamental, está sujeito aos princípios do Direito internacional, entre os quais o *pacta sunt servanda* e reciprocidade, provisoriedade, flexibilidade, gradualidade e reconhecimento das economias menores³⁹.

³⁷ WINTER, L. A. C. América Latina e a Globalização. In: WINTER, L. A. C.; RAMOS, H. R. (Coord.). **Ibero-América. Os desafios da Integração Latina e sua Inserção no Sistema Internacional**. Curitiba: Juruá Editora, 2006, p. 42.

³⁸ MAZZUOLI, V. DE O. **Tratados Internacionais**. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Editora, 2004, p. 40.

³⁹ GOMES, E. B. União Europeia e Mercosul. Supranacionalidade versus intergovernabilidade. **Revista âmbito jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335>. Acesso em: 26 fev. 2011.

As vantagens e desvantagens da intergovernabilidade são trazidas por Eduardo Biacchi Gomes. São exemplificadas as seguintes vantagens:

- 1) Na intergovernabilidade, os Estados negociam de forma horizontal, sem que haja a imposição dos interesses.
- 2) Conseqüentemente, permite-se uma liberdade maior nas negociações diplomáticas.
- 3) No âmbito do Mercosul, em decorrência de seu estágio atual, e em face das desigualdades entre os Estados-partes, a intergovernabilidade possibilitou, até agora, o sucesso do processo de integração.
- 4) Atualmente, principalmente para os interesses econômicos do Brasil, a intergovernabilidade é o modelo ideal de integração, pois seus interesses não estão subordinados aos interesses do Mercosul, pois as decisões são tomadas por consenso e com a presença de todos os membros⁴⁰.

Mas não esquecendo as desvantagens da intergovernabilidade:

- 1) A intergovernabilidade não permite um maior grau de aprofundamento no processo integracionista, pois sempre estarão presentes os interesses dos Estados.
- 2) Permite-se que o Estado, invocando a sua própria soberania, venha a descumprir as normas decorrentes do Tratado, o que pode gerar uma certa instabilidade na integração;
- 3) Não tem-se, através da intergovernabilidade, um verdadeiro Direito da Integração, nem tampouco uma jurisprudência do bloco, que possa servir como referencial para as políticas a serem adotadas.
- 4) O cidadão não participa, diretamente, no processo integracionista, pois as decisões, inicialmente, são tomadas entre os Estados⁴¹.

A intergovernabilidade, base de organização do Mercosul, é a forma mais adequada neste momento em que nos encontramos da integração regional. Existem muitas assimetrias entre os membros do bloco, especialmente nos aspectos econômicos e humanos.

Até que as economias de todos os países que compõem o bloco consigam atingir um patamar de funcionalidade que garanta sua existência, bem como o atendimento das questões humanas, associando o desenvolvimento econômico ao mínimo de garantias sociais, convém ao Mercosul funcionar como bloco intergovernamental.

Compulsando-se o Tratado de Assunção, vemos a preocupação econômica dos países signatários com a necessidade de ampliação de seus mercados nacionais,

⁴⁰ GOMES, E. B. União Europeia e Mercosul. Supranacionalidade versus intergovernabilidade. **Revista âmbito jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335>. Acesso em: 26 fev. 2011.

⁴¹ *Idem*.

através da integração, como condição indispensável para o desenvolvimento econômico aliado à justiça social.

O Mercosul veio à luz com uma estrutura provisória e flexível, tendo em vista que sua organização institucional definitiva seria formatada quando viesse a se consolidar a formação do mercado comum.

Um dos objetivos do Mercosul é o de melhorar a utilização dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação das políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, baseando-se nos princípios da gradualidade, da flexibilidade e do equilíbrio.

Focado nos acontecimentos internacionais, traz a preocupação dos signatários com a consolidação dos grandes espaços econômicos, visando à sua inserção nessa nova ordem, sendo a integração a via para isso.

Impõe também o Tratado a preocupação com a modernização e o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados-partes, com o enfoque de que isso se reflita na economia e na oferta da qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

O ordenamento jurídico no Mercosul, caracterizado pela intergovernabilidade, está estruturado no Direito da Integração, no Direito Internacional e também no Direito interno dos Estados-partes. Ainda não podemos falar em Direito Comunitário em nosso bloco regional.

Como bem observa Eduardo Biacchi Gomes, é aplicado o Direito da Integração, no estágio em que se encontra o Mercosul. O Direito da Integração não se confunde com o Direito Comunitário. Atualmente, ainda são observadas as regras e princípios do Direito Internacional, dependente dos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes, caracterizando, assim, a intergovernabilidade, incompatível com a supranacionalidade e primazia do Direito Comunitário⁴².

Paulo Roberto de Almeida vê que a opção dos países do Mercosul pela estrutura intergovernamental, submetida às regras do Direito Internacional Público, é a mais adequada na etapa integracionista em que o bloco se encontra, já que a livre

⁴² GOMES, E. B. GOMES, E. B. União Europeia e Mercosul. Supranacionalidade versus intergovernabilidade. Revista âmbito jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335>. Acesso em: 26 fev. 2011.

circulação de bens, serviços e fatores produtivos, com a integração progressiva das economias envolvidas, não parece estar a exigir mecanismos e procedimentos supranacionais dos Estados envolvidos⁴³.

Como salienta Antônio Carlos Wolkmer, seria bastante desafiador para as nações latino-americanas almejarem o Direito Comunitário, visto que são marcadas pelo forte legalismo de cunho nacional-monista e pela tradição histórica que caracteriza o Estado como fonte privilegiada de produção legislativa. Nossas raízes, no Direito colonizador luso-hispânico – segregador e discriminatório com a população nativa colonizada – revelam o comprometimento histórico de nossa estrutura elitista de poder⁴⁴.

Eduardo Biacchi Gomes refere que, entre as principais razões para a criação do Mercosul, estavam razões econômicas, que levaram os Estados a procurar a integração regional a fim de melhor se inserirem no mercado mundial, possibilitando a competição com outros países ou blocos econômicos. A vontade política é primordial, e sempre antecede ao ideal almejado⁴⁵.

Importante considerar-se que o grau de desenvolvimento que uma integração regional pode alcançar depende do tamanho do ideal político almejado. Quanto mais qualificado o ideal volitivo, maior será o grau de desenvolvimento que o processo integracionista poderá alcançar⁴⁶.

Exemplificativamente, o nível das integrações da União Europeia e do NAFTA corroboram esse pensamento. A União Europeia desenvolveu-se muito além dos ideais econômicos e pacifistas iniciais, abarcando políticas nas mais variadas áreas de interesse, voltadas à concretização de interesses sociais. Já no caso do NAFTA, não houve essa integração mais intensa e os interesses estão focados em aspectos preponderantemente econômicos⁴⁷.

Os motivos de alguns insucessos do processo de integração da América Latina também passaram pela não preocupação com o aspecto social da integração,

⁴³ ALMEIDA, P. R. DE. **O futuro do Mercosul: dilemas e opções**. In: PIMENTEL, L. O. (Org.). *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*. Florianópolis: Eidas/Unisul, 1998, p. 20.

⁴⁴ WOLKMER, A. C. *Integração e Direito Comunitário Latino-Americano*. In: PIMENTEL, L. O. (Org.). **Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade**. Vol I. Curitiba: Juruá Editora, 1999, p.49.

⁴⁵ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Solução de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 37-38.

⁴⁶ *Idem*, p. 38.

⁴⁷ *Ibidem*.

sempre focada no viés econômico. Houve deficiências estruturais e de implementação, baseadas em metas ambiciosas e vagas, agravadas pela falta de um tribunal comunitário, que fizesse valer as regras comuns, que pudesse funcionar em um ambiente afastado de influências externas adversas. Preponderantemente, também devemos lembrar da falta de vontade política dos países participantes dos processos de integração⁴⁸.

O papel do direito e das questões jurídicas é muito importante no processo de integração. Para Deisy de Freitas Lima Ventura, há relação entre o processo de integração e o desenvolvimento de um direito peculiar, ainda que, no campo da cooperação internacional, os fatos demonstrem que existem iniciativas que dispensam a formalização de compromissos, bem como de mecanismos que garantam sua execução⁴⁹.

Acrescente-se ainda que as habituais classificações entre organizações de cooperação e organizações de integração, que fazem imediata associação da cooperação com intergovernabilidade e integração com supranacionalidade, não podem ser aceitas de pronto. Há juristas que enxergam as instituições supranacionais europeias como organismos intergovernamentais, sendo modalidade mais intensa da mesma natureza de relacionamento interestatal⁵⁰.

O processo de integração pode ser dividido em etapas. Para Elizabeth Accioly, as nações se unem e trilham esse caminho por fases, constituindo, primeiramente, a Zona de Livre Comércio; após, em um crescendo, se constitui a União Aduaneira; depois o Mercado Comum, e, por fim, a União Econômica e Monetária⁵¹.

A Zona de Livre Comércio se estabelece através de tratados internacionais entre dois ou mais territórios aduaneiros, onde se eliminam os direitos de aduana e as

⁴⁸ JAEGER JÚNIOR, A. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000, p. 32-33.

⁴⁹ VENTURA, D. DE F. L. **A ordem jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 20. Acrescenta ela ainda que “a discussão sobre o papel do direito nos processos de aproximação econômica não escapa aos reflexos de uma tensão permanente entre as teses que propugnam diferentes gradações de compromisso inter-Estatal. O dilema pode ser colocado como (a) *cooperação internacional x soberania*, ou, em nível mais avançado de debate, como (b) *cooperação internacional x integração econômica*. Ainda que exista uma clara opção pela integração econômica há, num primeiro momento, (c) a tensão entre as modalidades de integração; e, mais adiante, uma vez definida uma dada modalidade, (d) o emprego de maior ou menor de (d1) formalização e (d2) independência das ações comuns. Processos adiantados – o próprio estereótipo da integração, qual seja o caso europeu – trazem dentro de si todas estas tensões.”

⁵⁰ *Idem*, p. 21.

⁵¹ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura jurídico-institucional**. 2. ed., 2 tir. Curitiba: Juruá Editora, 2001, p. 29.

demais regulamentações comerciais restritivas entre os signatários, para a livre circulação de mercadorias, desde que os produtos e mercadorias que circulem tenham a maior parte da mão-de-obra e das matérias-primas efetivamente provenientes de um dos países signatários.

A *União Aduaneira* é o passo avante depois da zona de livre comércio. Há a livre circulação de bens, não só entre os Estados-partes, mas também aqueles provenientes de outros países não pertencentes ao acordo, desde que devidamente legalizados e com as taxas pagas. Nesse estágio, as taxas impostas a produtos externos advêm de uma política comercial comum, porque os países negociam externamente em bloco, demonstrando maior integração.

A evolução conquistada com a união aduaneira nos leva ao *Mercado Comum*, que é regido não somente pela livre circulação de bens, mas de serviços, de pessoas e capitais. A livre circulação de pessoas significa que os cidadãos pertencentes ao mesmo bloco econômico podem circular livremente, não apenas para turismo, mas para trabalhar e estabelecer seu domicílio, no país que escolherem, dentre os signatários do tratado. A livre circulação de serviços refere-se não só às pessoas jurídicas prestadoras de serviços, que poderão se estabelecer em qualquer país; inclui, também, os cidadãos pessoas físicas que prestam serviços e que podem exercer essa opção. A livre circulação de capitais é o reflexo financeiro, sobre a economia, dessas liberdades. Trata-se de liberdade bem maior para a economia, que se agiganta, rumo à sua expansão, para uma atuação fora do bloco.

Já a *União Econômica e Monetária* seria a última fase integracionista, quando, superadas e implantadas com sucesso as fases anteriores, se chega ao ápice da evolução do mercado: a instituição de uma moeda única, emitida por um banco central independente de qualquer um dos Estados do bloco.

Celso Maran de Oliveira concorda com a classificação precedente, mas acrescenta como o último estágio da integração a União Política, que só poderia ser alcançado pela União Europeia, nesse momento. Após o ingresso na União Econômica e Monetária, existe a necessidade de prosseguir cumprindo as mesmas metas, focando em objetivos como controle da inflação, dos níveis de emprego e taxa de crescimento⁵². Deverá existir um equilíbrio, uma maior paridade econômica e

⁵²OLIVEIRA, C. M. DE. *Mercosul. Livre Circulação de Mercadorias*. Curitiba: Juruá Editora, 2002, p. 37.

social, caracterizando, assim, o último estágio da integração.

O Protocolo de Ouro Preto define, em seu Artigo 41, quais são as fontes jurídicas do Mercosul⁵³. As fontes primárias do bloco econômico são aquelas que deram origem ao Mercosul e que, de alguma forma, regulamentam seu funcionamento, estabelecem os seus organismos, bem como os acordos celebrados entre os Estados, dentro do Tratado de Assunção e Protocolos. As fontes secundárias são as normas produzidas pelas próprias Instituições do bloco, e que estão definidas no Protocolo de Ouro Preto.

Interessante ressaltar que, em um bloco de natureza intergovernamental como o Mercosul, as fontes secundárias, como Diretrizes, Decisões e Resoluções, mesmo emanadas por Instituições do próprio bloco e de caráter obrigatório, por vezes precisam, se necessário, ser internalizadas no ordenamento jurídico interno dos Estados-partes, segundo as regras desse mesmo ordenamento.

Por esse modo de funcionamento, ocorre um lapso temporal maior até que uma norma entre, efetivamente, em vigor em todo o bloco econômico.

2.3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Inicialmente, para a administração e execução do Tratado, foram criados somente dois órgãos no Tratado de Assunção: o Conselho Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum.

O órgão superior do Mercosul é o Conselho do Mercado Comum (CMC), sendo composto pelos Ministros da Economia dos Estados-partes e os Ministros das Relações Exteriores. Tem a função de condução política e a tomada de decisões para a constituição definitiva do almejado Mercosul. Sua presidência é exercida de forma rotativa pelos Estados-partes, sendo utilizado o critério da ordem alfabética para a alternância.

Já o Grupo Mercado Comum foi criado como órgão executivo do Mercosul. Coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, tem a função de velar pelo

⁵³ O Protocolo de Ouro Preto pode ser acessado no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 05 mar. 2011.

cumprimento do tratado, providenciar no cumprimento das decisões do Conselho do Mercado Comum, fixar programas de trabalho que efetivem os avanços no estabelecimento do Mercosul, e, ainda, propor medidas para a aplicação do programa de liberação comercial, para a coordenação de políticas macroeconômicas e para a negociação de acordos com terceiros.

O Grupo Mercado Comum é integrado por quatro membros titulares e alternos de cada país, que devem representar o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Economia e o Banco Central, tendo o poder de convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e, até mesmo, do setor privado.

Quando da assinatura do Tratado de Assunção, os Estados-partes se comprometeram a adotar um sistema de solução de controvérsias, que foi modelado no Protocolo de Brasília, assinado nessa cidade, no dia 17 de dezembro de 1991⁵⁴.

Esse acordo prevê que os Estados-partes tentarão, primeiramente, resolver a controvérsia através da negociação direta, num prazo de 15 dias, salvo dilação do prazo, também acordado entre as partes.

Deverão também informar ao Grupo Mercado Comum as gestões que se realizaram durante as negociações e seus resultados.

Não resolvida a questão, qualquer das partes poderá levá-la ao Grupo Mercado Comum, que terá 30 dias para formular recomendações às partes, podendo contar com assessoria especializada para tanto.

Ainda pendente o problema, será utilizada a solução arbitral, através de Tribunal *ad hoc*, especialmente constituído para a solução da lide, composto de três árbitros: um de cada Estado-parte e um terceiro de outro Estado, não envolvido na questão, que deve ser aceito pelos litigantes e que presidirá o Tribunal.

No sistema assim estabelecido, faltava segurança jurídica na busca de soluções de controvérsias. As decisões dos tribunais arbitrais, constituídos de maneira efêmera, abrangiam cada caso separadamente. A sistemática foi aprimorada pelo Protocolo de Olivos, como se verá adiante.

Além de ampliar e melhor definir a estrutura institucional do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto, firmado em 17 de dezembro de 1994 na cidade na cidade

⁵⁴ O Protocolo de Brasília pode ser acessado no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 05 mai. 2011.

mineira de mesmo nome, conferiu ao bloco personalidade jurídica de Direito Internacional⁵⁵.

O Protocolo de Ouro Preto caracteriza a transição entre a zona de livre comércio e a união aduaneira. Como foi verificado que o Mercosul não atingiria o estágio de mercado comum em prazo tão exíguo, procurou-se dar um passo em direção à união aduaneira. Hoje, o bloco econômico está classificado como união aduaneira imperfeita.

O Conselho do Mercado Comum continua a ser o órgão superior do Mercosul, como já constava do Tratado de Assunção.

Permanece sendo o Grupo Mercado Comum o Órgão executivo do Mercosul.

O Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a nova Comissão de Comércio do Mercosul estão definidos como órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental.

Foram criados, além da Comissão de Comércio do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul – já prevista no Tratado de Assunção, mas agora transformada em órgão auxiliar que presta serviços aos demais órgãos.

Além dessa criação de novos órgãos na estrutura institucional do bloco econômico regional, o Protocolo de Ouro Preto autorizou a criação futura de outros órgãos auxiliares que viessem a ser necessários ao alcance dos objetivos do processo de integração⁵⁶.

A Comissão de Comércio do Mercosul cuida da aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos Estados membros para o funcionamento da união aduaneira, acompanhando e revisando os assuntos relacionados a políticas

⁵⁵ O Protocolo de Ouro Preto pode ser acessado no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 05 mai. 2011.

⁵⁶ O Protocolo de Ouro Preto dispõe em seu Art. 1, que a estrutura institucional do Mercosul contará com os seguintes órgãos:

- I. O Conselho do Mercado Comum (CMC);
- II. O Grupo Mercado Comum (GMC);
- III. A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);
- IV. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
- V. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
- VI. A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Parágrafo único - Poderão ser criados, nos termos do presente Protocolo, os órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração.

comerciais comuns, para as práticas internas do bloco e também em suas relações com outros países.

Ficaram definidos como órgãos de natureza consultiva a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa.

A Comissão Parlamentar Conjunta era, inicialmente, o órgão representativo dos parlamentos dos Estados-partes.

A anterior Comissão Parlamentar Conjunta evoluiu para a criação do Parlamento do Mercosul, através de Protocolo próprio, firmado em 09 de dezembro de 2005, na cidade de Montevideu, Uruguai, tendo sua subscrição aprovada pela Decisão 23/05 do Conselho do Mercado Comum⁵⁷.

O Parlamento do Mercosul (PARLASUL) foi criado como órgão unicameral. Quando estiver em funcionamento, será composto por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme as disposições do Protocolo de sua criação e a legislação interna de cada país.

O mandato dos parlamentares será de 4 anos, permitida a reeleição. É de se destacar o inciso 4 do Artigo 3 do protocolo de criação do PARLASUL, que traz, expressamente, que é princípio do Parlamento “o respeito aos Direitos Humanos em todas as suas expressões”.

Essa preocupação de que o parlamento promova o respeito aos Direitos Humanos extravasa o Mercosul, encampando toda a América do Sul, buscando criar mecanismos para sua tutela e a proteção. Traz também a ideia de aproximar o cidadão mercosulino das políticas de integração, a fim de dar maior transparência e democratização ao processo⁵⁸.

O Foro Consultivo Econômico-Social tem a função de representar os setores econômicos e sociais, manifestando-se através de recomendações a serem enviadas ao Grupo Mercado Comum.

A nova configuração da Secretaria Administrativa lhe atribuiu a prestação de serviços a todos os demais órgãos do Mercosul.

⁵⁷ Dados sobre o Parlamento do Mercosul (PARLASUL) podem ser acessados através do sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

⁵⁸ GOMES, E. B. Parlamento do Mercosul, viabilidade para a democratização do Bloco Econômico? In: **Direitos Humanos e Democracia**. CLÈVE, C. M.; SARLET, I. W. e PAGLIARINI, A. C. (Coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 222.

Mário Lúcio Quintão Soares assevera que o Protocolo de Ouro Preto, ao mesmo tempo em que marcou o final de uma transição, registrando os progressos atingidos, revelou o quanto ainda deverá ser realizado, a fim de que se alcance o Mercado Comum do Sul, especialmente do ponto de vista institucional, “cujas estruturas e ordenamentos se mostram incompletos e transitórios⁵⁹”.

E os progressos atingidos geraram frutos no próximo protocolo, assinado pelos Estados-partes do Mercosul e os Estados Associados de Bolívia e Chile. Em 24 de julho de 1998, na cidade argentina de Ushuaia, foi instituído o “Compromisso Democrático do Mercosul”, através do Protocolo de Ushuaia. O compromisso com a democracia é sólido e claro⁶⁰.

Em 18 de fevereiro do ano de 2002, em Olivos, na Argentina, os países membros do Mercosul promoveram ajustes no seu sistema de solução de controvérsias, aprimorando-o, através do acordo denominado Protocolo de Olivos⁶¹.

Eliane M. Octaviano Martins ressalta que uma importante inovação trazida por esse protocolo foi a previsão da reclamação de particulares, demanda antiga dos agentes privados, que são atores fundamentais para o processo de integração⁶².

Com a inovação, os particulares, pessoas físicas ou jurídicas, também poderão reclamar ante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado onde tenham residência habitual ou sede de seus negócios. A reclamação poderá abranger a sanção ou aplicação de medidas legais ou administrativas, por qualquer dos Estados-partes, de medidas restritivas, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação ao Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no seu âmbito, das decisões do Conselho do Mercado Comum ou das Resoluções do Grupo Mercado Comum.

A Seção Nacional do Grupo Mercado Comum que tenha admitido a

⁵⁹ SOARES, M. L. Q. **Direitos Humanos, Globalização e Soberania**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 74. Acrescenta ainda que “o maior obstáculo a ser transposto é a aceitação da supremacia de instituições e normas supranacionais sobre as instituições e ordenamentos jurídicos nacionais, dados os conceitos de soberania estatal entronizados nos textos constitucionais dos Estados membros do Mercosul.”

⁶⁰ Conforme Artigo 1º do protocolo de Ushuaia, “A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-partes do presente Protocolo”. O acordo foi recepcionado pelo Decreto Legislativo 452/2001, podendo ser acessado no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

⁶¹ O Protocolo de Olivos pode ser acessado no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

⁶² MARTINS, E. M. O. Sistemática de solução de controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos. **Revista Bonijuris**, Curitiba, ano XIX, n. 525, p. 13-17, ago. 2007.

reclamação poderá, em consulta com o particular afetado, dar dois encaminhamentos diversos: tentar a solução diretamente com a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado-parte em que houve a violação ou levar a reclamação diretamente a exame do Grupo Mercado Comum.

Recebida a reclamação pelo Grupo Mercado Comum, deverá ele se manifestar, através da convocação de um grupo de especialistas, sobre sua procedência, no prazo improrrogável de 30 dias, a contar da designação desse grupo.

O grupo de especialistas será composto por três membros, designados pelo Grupo Mercado Comum, ou, na falta de acordo sobre um ou mais especialistas, eles serão eleitos entre os integrantes de uma lista de vinte e quatro especialistas por votação que os Estados-partes realizarão.

A lista de especialistas será constituída através do envio, pelos Estados-partes, de uma lista com seis pessoas de reconhecida competência nas questões que possam ser objeto de controvérsia, que ficará registrada na Secretaria Administrativa.

As despesas referentes à atuação do grupo de especialistas serão custeadas na forma que determinar o Grupo Mercado Comum, ou, se não houver acordo, em parcelas iguais pelas partes diretamente envolvidas.

O grupo de especialistas levará seu parecer ao Grupo Mercado Comum e se nele se verificar a procedência da reclamação formulada contra um Estado-parte, qualquer outro Estado-parte poderá requerer a adoção de medidas corretivas ou a anulação das medidas questionadas.

Houve ainda a criação do Tribunal Permanente de Revisão, que funciona na capital do Paraguai e que tem a competência de revisão dos laudos arbitrais emanados pelos Tribunais *ad hoc* criados pelo Protocolo de Brasília, podendo levar a outra ponderação do Direito aplicado.

O protocolo de Olivos para a solução de controvérsias foi modificado por um novo protocolo, denominado Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul⁶³, com a justificativa de que eram necessárias alterações para que se permitisse sua aplicação, caso novos parceiros fossem admitidos ao Mercosul.

O Tribunal Permanente de Revisão é integrado por árbitros, cabendo a cada

⁶³ O Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul pode ser acessado no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

Estado-parte do Mercosul designar um membro e seu suplente por um período de dois anos, renovável, por, no máximo, dois períodos consecutivos⁶⁴.

Na eventualidade de que o Tribunal Permanente de Revisão passe a estar integrado por um número par de árbitros titulares, será indicado um novo árbitro titular e o seu respectivo suplente, que deverão ter a nacionalidade de um dos países integrantes do Mercosul.

A escolha será procedida por unanimidade pelos Estados-partes, sendo feita de uma lista em que cada um deles haverá indicado dois nomes, no prazo de trinta dias para a entrada em vigor do Protocolo de Olivos para o novo país ou a partir do desligamento do que saiu.

Se não existir a unanimidade, a nova designação ocorrerá por sorteio, a ser realizado pelo Secretário da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão, dentre os integrantes da mesma lista.

O novo árbitro titular e seu suplente terão o mandato com o mesmo período de duração dos demais árbitros, com exceção do primeiro período, em que o mandato se finalizará juntamente com o dos demais árbitros e seus suplentes.

Se o Tribunal Permanente de Revisão estiver funcionando com um árbitro adicional, e se houver a adesão de um novo Estado-parte ou a denúncia de um Estado-parte, o árbitro adicional e seu suplente exercerão seus mandatos até que seja designado um novo árbitro do Estado-parte que entrou ou até a formalização da saída do Estado-parte que se retira.

Também está facultado, aos Estados-partes, definir outros critérios para designação de árbitro adicional e de seu suplente.

Ao menos com três meses de antecedência do término do mandato dos árbitros, deverão os Estados-partes se manifestar sobre a renovação dos mandatos ou sobre sua substituição.

Se o árbitro que estiver atuando em uma controvérsia tiver seu mandato terminado antes do fim da lide, deverá permanecer atuando até que a questão esteja finalizada.

O Tribunal funcionará, quando a controvérsia envolver dois Estados-partes, integrado por três árbitros, sendo dois nacionais de cada um dos Estados envolvidos e o terceiro, que fará a função de Presidente, será sorteado pelo Secretário da

⁶⁴ Disponível em: <http://www.tprmercosur.org/pt/estr_arbitros.htm>. Acesso em: 06 mar. 2011.

Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão entre os árbitros restantes que não sejam nacionais de qualquer dos Estados envolvidos.

Quando a controvérsia envolver mais de dois Estados-partes, o Tribunal Permanente de Revisão funcionará com todos os seus membros. Também poderá ser feito acordo pelos Estados-partes para que se definam outros critérios para o funcionamento do Tribunal.

Os laudos do Tribunal *ad hoc* ou os do Tribunal permanente de revisão deverão ser cumpridos nos prazos que os respectivos tribunais estipularem. Caso não haja essa estipulação, entende-se que eles devem ser cumpridos no prazo máximo de trinta dias, contados da notificação.

No caso de interposição de recurso de revisão por um Estado, o prazo de cumprimento do laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* será suspenso durante o trâmite.

O Estado-parte que está obrigado a cumprir o laudo deve fazê-lo no prazo de 15 dias contados de sua notificação, devendo informar ao outro Estado, e ao Grupo Mercado Comum, por intermédio da Secretaria Administrativa do Mercosul, as medidas que adotará para cumprir o laudo.

Se o Estado beneficiado com o cumprimento das medidas entender que as medidas adotadas não dão cumprimento ao laudo, terá um prazo de 30 dias, contados da adoção das mesmas, para levar a situação à consideração do Tribunal Arbitral *ad hoc* ou ao Tribunal Permanente de Revisão. Ao tribunal que for levada a questão, cabe, em 30 dias, resolver sobre as questões levantadas.

Se não for possível convocar o mesmo Tribunal Arbitral *ad hoc*, outro será constituído para esse fim específico.

No caso de não cumprimento do laudo arbitral pelo Estado-parte, total ou parcialmente, a outra parte na controvérsia, poderá, no prazo de um ano, contados depois de passados os 30 dias da notificação em que ele deveria ter sido cumprido, iniciar a aplicação de medidas compensatórias temporárias, como a suspensão de concessões ou outras obrigações equivalentes, a fim de obter o cumprimento do laudo.

O Estado-parte beneficiado procurará, primeiramente, suspender as concessões ou obrigações equivalentes no mesmo setor ou setores afetados. Caso considere impraticável ou sem eficácia a suspensão no mesmo setor, poderá interromper obrigações ou concessões em outro setor, desde que indicadas as razões

que fundamentam tal decisão.

As medidas compensatórias devem ser comunicadas ao Estado-parte que deveria cumprir o laudo, pelo Estado-parte que as aplicará, com antecedência mínima de 15 dias.

Se o Estado-parte beneficiado pelo laudo aplicar medidas compensatórias por considerar insuficiente o cumprimento do mesmo, mas o Estado-parte que estava obrigado ao cumprimento considere as medidas por ele aplicadas satisfatórias, terá um prazo de 15 dias, a contar da notificação do outro Estado-parte de que ele tomará medidas compensatórias, para levar a situação ao conhecimento do Tribunal Arbitral *ad hoc* ou ao Tribunal Permanente de Revisão, que terá um prazo de 30 dias, contados da constituição, para se manifestar sobre o assunto.

Se o Estado-parte que estiver obrigado a cumprir o laudo julgue excessivas as medidas compensatórias aplicadas, poderá solicitar, no prazo de até 15 dias depois da aplicação dessas medidas, que o Tribunal Arbitral *ad hoc* ou ao Tribunal Permanente de Revisão se pronuncie a respeito, em prazo não superior a 30 dias da sua constituição.

O Tribunal deverá se pronunciar sobre as medidas compensatórias adotadas, avaliando, se for o caso, a fundamentação para sua aplicação em setor distinto daquele afetado, assim como sua proporcionalidade em relação às consequências derivadas do não cumprimento do laudo.

Ao analisar a proporcionalidade, o Tribunal deverá levar em conta o volume e/ou o valor do comércio no setor envolvido, bem como qualquer outro prejuízo ou fator que tenha sido levado em conta para a determinação do nível das medidas compensatórias.

As medidas compensatórias devem ser adequadas pelo Estado-parte que as aplicou no prazo máximo de dez dias, se o Tribunal outro prazo não estabelecer para tanto.

Os Tribunais Arbitrais *ad hoc* constituídos para conhecer e resolver as controvérsias que se refiram ao Protocolo de Olivos têm sua jurisdição reconhecida por todos os Estados-partes, assim como a jurisdição do Tribunal Permanente de Revisão, conforme suas competências.

No entanto, é também facultado aos Estados-partes optar pelo sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial de Comércio ou de outros

esquemas preferenciais de comércio de que participem, individualmente, os Estados-partes do Mercosul, devendo o demandante proceder à escolha.

Poderão, ainda, as partes envolvidas, de comum acordo, escolher o foro. O Conselho do Mercado Comum regulamenta os aspectos da opção de foro.

Depois de iniciado o procedimento de solução de controvérsia, através de uma das opções acima, nenhuma das partes poderá recorrer a outro procedimento de solução de controvérsias, em relação ao mesmo objeto.

Mesmo que tenha feito alterações significativas, o Protocolo de Olivos manteve o sistema vinculado ao Direito Internacional Público, seguindo o modelo arbitral, ainda que já se exija um sistema judicial de solução de conflitos que atue supranacionalmente, assegurador da uniformidade de interpretação e aplicação das normas⁶⁵.

Carolina Harrigton e Javier E. Montoya De Filippi alertam que é necessário criar, em nível institucional, um órgão interpretador do direito do Mercosul, de consulta obrigatória e cujas orientações sejam vinculantes aos juízes e árbitros nacionais, de caráter técnico jurídico e que não seja integrado por funcionários dos Estados-partes⁶⁶.

Posteriormente, novas instituições foram criadas na estrutura do Mercosul, a fim de aperfeiçoar o bloco econômico: o Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul (TAL) e o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED).

O Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul (TAL) foi criado em 10 de dezembro de 2003, pela Resolução 54/03 do Grupo Mercado Comum. Com sede em Montevidéu, no Uruguai, tem o objetivo de resolver os conflitos trabalhistas envolvendo os funcionários da Secretaria Administrativa do Mercosul (SM), as pessoas contratadas para prestação de serviços pela SM e o pessoal ligado a outros

⁶⁵ MARTINS, E. M. O. Sistemática de solução de controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos. **Revista Bonijuris**, Curitiba, ano XIX, n. 525, p. 13-17, ago. 2007. Conclui a autora no mesmo artigo que “o sistema de resolução de controvérsias do Mercosul ainda se mantém edificado sobre os princípios do pragmatismo, realismo e gradualismo, e, conseqüentemente, tem proporcionado uma maior flexibilidade. Com efeito, a flexibilidade do sistema de solução de controvérsias do Mercosul favorece a solução negociada, fundamental para os países que tem que lidar com uma constante instabilidade política e econômica, bem como com os abalos sofridos por influências de políticas externas, todavia ainda não possibilita a segurança jurídica necessária e desejável para avanços significativos no processo de integração”.

⁶⁶ FILIPPI, J. E. M. e HARRIGTON, C. *Los principios del Derecho Comunitario Europeo: Una esperanza para el Mercosur?* **Revista de Derecho del Mercosur**, Buenos Aires, ano 5, n. 5, p. 43-51, out. 2001.

órgãos da estrutura institucional do Mercosul⁶⁷.

O TAL é composto de 4 membros titulares e 4 membros suplentes indicados por cada Estado-parte, por um período de 2 anos, renováveis por igual período.

Os membros deverão ser juristas, e, se possível, com experiência em questões administrativo-trabalhistas. Atuarão com total independência, a título pessoal em caráter *ad honorem*, não podendo aceitar sugestões ou imposições dos Estados-partes ou de terceiros.

O Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED) teve sua criação em 07 de dezembro de 2004, através da Decisão Conselho Mercado Comum nº 24/04, com o intuito de reforçar os processos de integração regional, pela análise do desenvolvimento do Estado e a governabilidade democrática⁶⁸.

O CMPED terá seu funcionamento junto à sede do Tribunal Permanente de Revisão, na cidade de Assunção, e suas atividades envolvem, exemplificativamente, trabalhos de pesquisa; difusões através da realização de conferências, seminários, foros, publicações; reuniões de acadêmicos, representantes governamentais e representantes da sociedade civil; cursos de capacitação; programas de intercâmbio, oferta de bolsas de estudo destinadas a profissionais e criação e manutenção de página na web, assim como de uma biblioteca física e virtual especializada.

Em síntese, as principais Instituições que compõem o Mercosul hoje são o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio, o Parlamento (PARLASUL), o Foro Consultivo Econômico Social, a Secretaria, o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), o Tribunal Administrativo Trabalhista (TAL), o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED)⁶⁹.

A sobrevivência do processo regional de integração está associada à futura criação de instituições de caráter permanente, que possam garantir o cumprimento das decisões emanadas por seus órgãos e a consecução de seus objetivos. A criação do Parlamento do Mercosul e do Tribunal Permanente de Revisão fortalece o bloco, aproximando os cidadãos das políticas desenvolvidas pelas instituições e do

⁶⁷ Dados sobre o Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul (TAL) podem ser acessados através do sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

⁶⁸ Dados sobre o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED) podem ser acessados no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

⁶⁹ Conforme sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

desenvolvimento de uma jurisprudência⁷⁰.

O Conselho do Mercado Comum, considerando ser fundamental assegurar a proteção, a promoção e a garantia dos Direitos Humanos e as liberdades fundamentais de todas as pessoas, bem como o fato de que o gozo efetivo dos direitos fundamentais é condição indispensável para a consolidação do processo de integração, aprova a assinatura do Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, em 19 de junho de 2005.

A decisão do Conselho do Mercado Comum não precisou ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados-partes, tendo em vista se tratar de regulamentação de aspectos da organização ou do funcionamento do Mercosul.

No preâmbulo do Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, as partes enfatizam seu compromisso com diversos valores referentes aos Direitos Humanos.

Reafirmam os princípios e normas contidas na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos regionais de Direitos Humanos, bem como na Carta Democrática Interamericana.

Ressaltam o que está expresso na Declaração e no Programa de Ação da Conferência Mundial dos Direitos Humanos de 1993, ou seja, que a democracia, o desenvolvimento e o respeito aos Direitos Humanos e as liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente.

Sublinham que o respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais são elementos essenciais da democracia, conforme expressado em diversas resoluções da Assembleia Geral e da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Reconhecem a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e inter-relação de todos os Direitos Humanos, sejam direitos econômicos, sociais, culturais, civis ou políticos.

Reiteram a alta prioridade atribuída à proteção, promoção e garantia dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas que habitam o Mercosul, conforme declaração dos presidentes dos Estados-partes (Declaração Presidencial de Puerto Iguazu, de 8 de julho 2004).

⁷⁰ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Solução de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 127.

Reafirmam que a vigência da ordem democrática constitui uma garantia indispensável para o exercício efetivo dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, e que toda ruptura ou ameaça ao normal desenvolvimento do processo democrático em uma das Partes põe em risco o gozo efetivo dos Direitos Humanos.

O Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos Direitos Humanos do Mercosul inicia reconhecendo plena vigência às instituições democráticas e o respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais como condições essenciais para a vigência e progresso do processo de integração entre as partes.

Exalta que as partes cooperarão mutuamente para a promoção e a proteção efetiva dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais através dos mecanismos institucionais do Mercosul.

Prevê que o protocolo se aplicará em caso em que se registrem graves e sistemáticas violações dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais em uma das partes em situações de crise institucional ou durante a vigência dos estados de exceção previstos nos ordenamentos constitucionais dos Estados-partes; prevendo consultas entre as demais Partes e à Parte afetada.

Ressalta que, quando as consultas restarem ineficazes, os demais membros estudarão o alcance e a natureza das medidas a aplicar, de acordo com a gravidade da situação. As medidas a serem aplicadas poderão variar da suspensão da participação no processo de integração até a suspensão dos direitos e obrigações emergentes dele.

Diz que as medidas a serem aplicadas deverão ser adotadas por consenso entre os membros e comunicadas ao membro afetado, o qual não participará do processo decisório relativo aos fatos. As medidas entrarão em vigor na data da comunicação à parte afetada.

As sanções aplicadas cessarão a partir do momento que for comunicado, pelas Partes que as aplicaram, ao Estado membro, que as razões que levaram à sua aplicação se encontram sanadas.

A República do Paraguai é depositária do Protocolo e dos instrumentos de ratificação, devendo notificar aos membros a data do depósito e sua entrada em vigor, que foi trinta dias após o depósito do quarto Estado membro do Mercosul, sendo parte do Protocolo de Assunção e estando aberto à adesão dos Estados Associados ao Mercosul.

Com o objetivo de fortalecer o Estado de direito entre os membros do Mercosul, mediante a proposição e o seguimento de políticas públicas em Direitos Humanos, e também contribuir com a consolidação dos Direitos Humanos como eixo fundamental de identidade e desenvolvimento do Mercosul, foi criado o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), através da decisão nº 14/09 do Conselho do Mercado Comum, de 24 de julho de 2009.

O Instituto terá sede permanente na cidade de Buenos Aires, na República Argentina, e será integrado por um representante governamental de cada um dos Estados-partes, sendo coordenado por um secretário executivo com mandato de dois anos, vedada a recondução.

Está entre as funções do Instituto, consta cooperar, quando expressamente solicitado pelos Estados-partes: a) no desenho de políticas públicas nessa área e sua posterior consecução; b) na implementação dos meios que permitam uma proteção mais efetiva e eficaz na promoção dos Direitos Humanos reconhecidos nas respectivas constituições nacionais e nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos e c) na adoção de padrões internacionais plasmados nos instrumentos de Direitos Humanos dos sistemas interamericano e das Nações Unidas.

Também deverá contribuir para a harmonização normativa entre os Estados-partes em matéria de promoção e proteção dos Direitos Humanos.

Deverá prestar assistência técnica para o desenvolvimento de atividades de capacitação na promoção e proteção dos Direitos Humanos para funcionários das instituições de Direitos Humanos dos Estados-partes.

Oferecerá um espaço permanente de reflexão e diálogo entre funcionários do poder público e organizações da sociedade civil sobre políticas públicas visando à promoção daqueles direitos.

Realizará estudos e investigações sobre temas vinculados à promoção e à proteção dos Direitos Humanos que sejam solicitados pela Reunião das Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul.

Jânia Maria Lopes Saldanha cita que, no âmbito do Mercosul, dois Foros se ocupam da temática dos Direitos Humanos.⁷¹

⁷¹ SALDANHA, J. M. L. Direitos Humanos e Mercosul: do marco regulatório ao papel da justiça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 97, vol. 870, p. 11-48, abr. 2008. Para a autora, um deles acontece na Reunião das Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul (Decisão CMC 40/2004) e outro na Comissão Técnica de Ministros da Justiça.

Quando percorremos o período compreendido entre a fundação do bloco até as normativas mais recentes, e colocamos o foco nos Direitos Humanos, entendemos o quanto ainda é necessário avançar nessa área dentro do Mercosul.

Sob essa lente, são analisados o Tratado de Assunção e os Protocolos de Ouro Preto, de Brasília, de Ushuaia, o de Olivos e o de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul por Jânia Maria Lopes Saldanha. As necessidades de institucionalização geraram as produções legislativas ao mesmo modo do ocorrido na Europa, que, desde a criação das Comunidades Econômicas Europeias, é um processo constante de construção e reconstrução contínuo⁷².

Começando pelo Tratado de Assunção, assinado em março de 1991, vemos que os Direitos Humanos não estão expressamente mencionados. Não há disposição que faça referência expressa a esses direitos na constituição do bloco econômico. Há uma referência incidental na preâmbulo do Tratado se referindo ao fato de que a modernização da economia a que se pretende, com a instituição do bloco, levará à melhoria das condições de vida das pessoas, o que pode ser interpretado como o caminho para a concretização de alguns direitos humanos.

O Protocolo de Brasília, de dezembro de 1991, instituiu o sistema de solução de controvérsias no Mercosul e nada mais. De certa forma, expressou até um certo retrocesso, na medida em que, em seu Art. 25, condicionava o acesso do cidadão ao sistema à aceitação da reclamação pela Seção Nacional do Grupo Mercado Comum (GMC), indo de encontro a dois princípios vigentes nos Estados democráticos: o do acesso à justiça e o da demanda.

Quanto ao Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, que dotou o Mercosul de personalidade jurídica internacional, modificou e ampliou sua estrutura institucional, vemos que nele não foi delegada, a nenhum dos órgãos da instituição, a responsabilidade pela proteção aos Direitos Humanos. Existe a possibilidade de inferir-se a preocupação com os Direitos Humanos em seu Art. 28, que se refere ao Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), que se constitui como órgão de representação de setores econômicos e sociais.

Com a assinatura do Protocolo de Ushuaia, de julho de 1998, houve

⁷² SALDANHA, J. M. L. Direitos Humanos e Mercosul: do marco regulatório ao papel da justiça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 97, vol. 870, p. 11-48, abr. 2008.

substancial avanço. A preocupação posta é com o respeito à democracia, sua concretização e não violação. A vigência de instituições democráticas é considerada essencial ao processo de integração, devendo os Estados-partes mantê-las para a consolidação do bloco; a violação da democracia prevê penalidades graves, como a suspensão da participação nas atividades do bloco e mesmo da integração.

O Protocolo de Olivos, de 2002, instituiu um novo sistema de solução de controvérsias para o bloco, e revogou o Protocolo de Brasília. Ao mesmo tempo em que trouxe inovação com a criação do Tribunal Permanente de Revisão, manteve o mesmo lapso do acesso à Justiça pelo indivíduo, que está sujeito à discricionariedade da Seção Nacional do Grupo Mercado Comum. Os elaboradores do Protocolo perderam a chance de ampliar o acesso à Justiça aos particulares, direito humano básico e indispensável para a defesa de todos os outros.

Note-se ainda que o Protocolo de Olivos estabeleceu um importante passo rumo à criação de uma jurisprudência no Mercosul, ao conferir ao Tribunal Permanente de Revisão a titularidade para o fornecimento de Opiniões Consultivas, conforme previsto no Art. 3º: “O Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão definindo seu alcance e seus procedimentos”.

Esse instrumento pode vir a se constituir em um importante meio para a consolidação dos valores que o Mercosul pretende consolidar pela jurisdição, inclusive em matéria de Direitos Humanos.

A Decisão CMC nº 02/2007 veio regulamentar o procedimento para solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados do Mercosul⁷³.

Mas o real avanço do compromisso com os direitos humanos se deu com a assinatura do Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul, firmado em junho de 2005. Sujeitando o processo de integração ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como às instituições democráticas, prevê cooperação entre os Estados-partes para esse fim, através da estrutura institucional do Mercosul. O Art. 4º estabelece as mesmas sanções previstas no Protocolo de Ushuaia aos Estados-partes, ou seja, a suspensão da participação nas atividades do bloco e mesmo do direito de

⁷³ A Decisão CMC nº 02/2007, sobre opiniões consultivas ao TPR está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 03 mar. 2011.

participar do processo de integração.

Importante salientar a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que se constitui no primeiro instrumento financeiro do bloco com o objetivo de contribuir para a redução das assimetrias. Em operação desde o ano de 2006, está destinado a financiar projetos em benefício das economias menores do Mercosul. O FOCEM está integrado por contribuições financeiras dos Estados-partes a fundo perdido, no montante de 100 milhões de dólares americanos. O maior contribuinte é o Brasil, como se verá adiante. Esse valor, no prazo de 10 anos, alcançará a cifra de 1 bilhão de dólares americanos⁷⁴.

São objetivos do fundo promover a coesão social, particularmente das economias menores e das regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional do Mercosul e o fortalecimento da integração, a convergência estrutural e desenvolver a competitividade⁷⁵.

Sua origem se deu quando os membros do Mercosul, cientes da realidade dos diferentes países que compõem o bloco, e tendo em conta a importância de aprofundar o processo de integração, partindo de interesses e perspectivas comuns, decidiram criar um Grupo de Alto Nível, com membros designados pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados-partes, com o objetivo de identificar iniciativas e programas para promover a competitividade dos Estados-partes – especialmente das menores economias – e a convergência estrutural do Mercosul. Além disso, era objetivo do Grupo de Alto Nível propor fórmulas de financiamento para a implementação dos programas e iniciativas mencionadas, bem como para o funcionamento e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul⁷⁶.

Após a conclusão dos estudos e o informe apresentado por esse de Grupo de Alto Nível, foi instituído o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), com o escopo de financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da

⁷⁴ Conforme sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ Decisão CMC nº 19/04, que dispõe sobre a convergência estrutural no Mercosul e financiamento do processo de integração está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração⁷⁷.

A seguir, a decisão do Conselho do Mercado Comum nº 18/05 veio a tratar dos objetivos e da conformação do FOCEM, levando em conta ser necessário impulsionar o processo de integração reforçando o princípio da solidariedade, salientando que os benefícios da integração não serão plenamente aproveitados pelas economias menores, enquanto forem grandes as condições de assimetria⁷⁸.

O Artigo 1º dessa decisão do Conselho do Mercado Comum informa que o FOCEM está destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração, sendo que o Artigo 2º é destinado à enumeração dos programas que serão desenvolvidos.

Posteriormente, a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 01/10 veio a aprovar o “Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul”, mantendo as contribuições anuais regulares dos Estados-partes conforme previsto no Art. 6.º da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 18/05. Dessa forma, o montante de cem milhões de dólares está baseado na percentagem histórica do PIB de cada país do Mercosul, cabendo ao Brasil contribuir com 70%, à Argentina com 27%, ao com Uruguai 2% e ao Paraguai com 1%⁷⁹.

Através da Decisão nº 03/07 do Conselho do Mercado Comum, de 18 de janeiro de 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul (ISM), com a justificativa de que era necessário avançar no desenvolvimento da dimensão social do bloco, com o objetivo de fortalecer o processo de integração e promover o desenvolvimento humano integral⁸⁰.

⁷⁷ Decisão CMC nº 45/04, que estabelece o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

⁷⁸ Disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ A Decisão 03/07 CMC, que cria o ISM, está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

2.4 AGENDA DE DIREITOS HUMANOS E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL E SUAS EXTENSÕES

Inicialmente, ausentes das aspirações do bloco econômico, os direitos humanos foram entrando, paulatinamente, na agenda do Mercosul. Hoje, trata-se de temática central e inafastável.

Conforme nos ensinou Joaquín Herrera Flores, os direitos humanos vão mais além dos direitos propriamente ditos, podendo ser caracterizados como processos que expressam o resultado provisório das lutas humanas para ter acesso aos bens de que a raça humana necessita para viver. Eles não devem se restringir ao direito positivado. O importante é se descobrir como um direito humano consegue obter a garantia para sua adequada implementação e efetividade⁸¹.

Por essa razão, ele prefere enfatizar a importância dos bens exigíveis para que o ser humano viva com dignidade - ao invés dos direitos - como liberdade de expressão, convicção religiosa, meio ambiente, moradia, educação, alimentação, lazer, formação⁸².

Nesse sentido, importante a valoração desses bens nas normativas do Mercosul, como reflexo dos processos de construção dos direitos humanos. Entre eles, temos educação, previdência social, residência e as referências que já se fazem à livre circulação de pessoas.

Muito necessita ser alavancado em direitos humanos no Mercosul, mas Víctor Abramovich, quando se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais, ressalta que eles se destacam por envolver um grande leque de obrigações estatais. Cada obrigação oferece um leque de ações possíveis, da denúncia de descumprimento de obrigações negativas, passando por diversas formas de controle dessas obrigações, até se chegar à exigência de cumprimento de obrigações positivas não cumpridas⁸³.

Não caberia no nosso mundo a existência de um bloco de integração

⁸¹ FLORES, J. H. A **(re)invenção dos direitos humanos**. Trad. GARCIA, C. A. D.; SUXBERGER, A. H. G. e DIAS, J. A. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 34.

⁸² *Idem*.

⁸³ ABRAMOVICH, V. Linhas de Trabalho em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: instrumentos e aliados. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, ano 2, p. 189-223. Disponível em: < <http://www.surjournal.org/index2.php>>. Acesso em: 06 mar. 2011.

regional, que só pode ser criado visando ao desenvolvimento, que viesse a se afastar da pauta dos Direitos Humanos.

Flávia Piovesan propõe a ideia de que a agenda dos direitos humanos, no contexto da globalização econômica, precisa ser ampliada e incorporada por “atores não-estatais. Neste sentido, surgem três atores fundamentais: a) agências financeiras internacionais, b) blocos regionais econômicos e c) setor privado⁸⁴”.

O tema globalização é muito debatido, porque instigante em sua essência. Para Esther Barbé, “o fenômeno da globalização constitui, sem dúvidas, o foco principal de interesse na literatura das Relações Internacionais durante os últimos anos⁸⁵”.

Na medida em que buscamos a integração, rediscutimos conceitos antigos, pertencentes ao Estado nacional, mas que precisam ser revisitados e reescritos para que possamos criar elementos para entender essa nova realidade.

Um dos grandes temas a ser discutido no processo de globalização, é, justamente, a questão do respeito ao ser humano. Como poderemos falar em desenvolvimento associado aos direitos do homem em um mundo em que o Estado nacional não é mais a única fonte de direitos e que tem que abrir mão de parcela de sua soberania, em prol do funcionamento do bloco econômico em que está inserido?

Boaventura de Souza Santos, manifestando-se sobre o assunto, ao se referir às lutas, às resistências, aos conflitos e às coligações que envolvem o cosmopolitismo e o patrimônio comum da humanidade “demonstram que aquilo que chamamos de globalização é na verdade um conjunto de arenas de interação transnacional⁸⁶”.

Embora o percentual do PIB aplicado na área social, na América Latina, tenha aumentado na última década, ainda são grandes as desigualdades⁸⁷. A

⁸⁴ PIOVESAN, F. Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea. In: PIOVESAN, F (Coord.). **Direitos Humanos Vol. I**. 1 ed. 2 reimpr. Curitiba: Juruá Editora, 2009. p. 28.

⁸⁵ BARBÉ, E. **Relaciones Internacionales**. 3 ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2008, p. 102.

⁸⁶ SANTOS, B. DE S. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos. In: SANTOS, B. DE S. (Org.). **Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural Vol. 3**. 1 ed. 2 reimpr. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003. p. 437.

⁸⁷ A parte das despesas sociais do PIB latino-americano passou de 12,2% no período de 1990-1991 para 18,0% em 2007-2008, conforme Panorama Social da América Latina 2010, divulgado pela CEPAL. Na Argentina, Brasil e Uruguai, parceiros do Mercosul, esse investimento chega a um quinto do PIB. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2011.

Organização das Nações Unidas, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), divulgou, recentemente, o *Relatório Regional sobre Desenvolvimento Humano para a América Latina e o Caribe 2010*, estudo que traz o cálculo do índice IDH-D (Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade)⁸⁸.

Trata-se de cálculo aplicado à América Latina e ao Caribe, o qual reduz o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de acordo com as diferenças de rendimento, educação e saúde. O estudo demonstra que se trata da região mais desigual de todo o mundo, concentrando 10 entre os 15 países mais desiguais do globo⁸⁹.

O índice geral da região América Latina e o Caribe é vergonhoso: (-19,01). Os países membros do Mercosul apresentam diferenças entre si. Há índices mais baixos, ainda que preocupantes, como Uruguai (-3,9) e Argentina (-5,9), e índices altos, como Brasil (-19,0) e Paraguai (-19,0). O que vem a salientar o que precisa ser superado em termos de rendimento, saúde e educação rumo a um maior desenvolvimento do bloco regional.

Nesse sentido, as relações entre os Estados e demais atores possui assimetria, que nasce das incontáveis diferenças e desigualdades que existem no meio político, econômico, social e cultural. A palavra assimetria traz em si um sentido pejorativo, que denota a diferença, o estar aquém, a inferioridade⁹⁰.

Necessário se faz que o Mercosul combata suas assimetrias visando à possibilidade de viabilizar seu desenvolvimento, nos termos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral realizada em 4 de dezembro de 1986.

O desenvolvimento está reconhecido como um processo além de

⁸⁸ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad 2010*. Disponível em: <<http://www.idhcal-actuarsobreelfuturo.org/site/informe.php>>. Acesso em: 30 jul. 2010.

⁸⁹ BITENCOURT, R. ONU apresenta novo índice para avaliação da pobreza na América Latina. **Valor on line**, São Paulo, 23 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/?online/internacional/13/6395543/onu-apresenta-novo-indice-para-avaliacao-da-pobreza-na-america-latina&scrollX=0&scrollY=0&tamFonte=>>>. Acesso em: 30 jul. 2010.

⁹⁰ LIMA, R. C. DE A. Interdependência e Assimetria: Dilemas das Relações Internacionais Contemporâneas. In: OLIVEIRA, O. M. DE e JÚNIOR, A. DAL R. (Org). **Relações internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 276.

econômico, com caráter social, cultural e político abrangente que visa ao permanente incremento do bem estar de todos, envolvendo sua participação livre, ativa e significativa no processo, com a distribuição justa dos benefícios daí resultantes⁹¹.

A característica econômica do processo de desenvolvimento se vincula ao crescimento sustentado dos fatores internos de produção de bens e serviços. A face social se traduz pela aquisição progressiva de igualdade na condição de sobrevivência das pessoas, significando assim direito ao trabalho, seguridade social, educação, habitação e aos bens culturais. O elemento político se concretiza na democracia, que deve ser a efetiva participação popular na vida política do Estado⁹².

No sistema de solução de controvérsias do Mercosul, já houve decisão levando em conta a face humana do desenvolvimento. O laudo arbitral de 25 de outubro de 2005 protegeu o direito a um meio ambiente saudável, em detrimento de interesses econômicos.

Tratou-se do “caso dos remoldados”, demanda promovida pelo Uruguai contra a Argentina junto ao Sistema Autônomo de Solução de Controvérsias do Mercosul, pela proibição argentina de importação de pneus remoldados uruguaios⁹³.

O laudo arbitral *ad hoc* decidiu que o direito humano ao meio ambiente saudável era mais importante que a defesa da ideia de livre atuação do mercado. O caso, ao ser foi reexaminado pelo Tribunal Permanente de Recursos (TPR), em sede de atuação revisora, reverteu a primazia dos direitos humanos.

Jânia Maria Lopes Saldanha entende ser pertinente a análise desse caso, cuja solução pode interessar ao estudo da jurisprudência do Mercosul, no tema dos direitos humanos.

Infelizmente, os direitos humanos acabaram por ser suplantados pelos

⁹¹ ALVES, P. V. A Interdependência Complexa e os Direitos Humanos. In: OLIVEIRA, O. M. DE e JÚNIOR, ARNO DAL RI (Org). **Relações internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 359.

⁹² *Idem*, p. 360. Acrescenta ainda que “a importância do tema direito ao desenvolvimento reside no fato de que, atualmente, este é considerado como essencial à própria existência dos outros direitos de cunho humanitário”, acrescentando que o princípio da solidariedade está implícito no direito ao desenvolvimento (p. 363).

⁹³ O laudo arbitral se encontra disponível em: <http://www.sice.oas.org/dispute/mercosur/laudo%20neumaticos_005_p.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2011.

interesses econômicos e pelo jogo político que influencia as decisões⁹⁴.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, da ONU, de 1948, foi o marco do processo de internacionalização dos Direitos Humanos, introduzindo sua concepção contemporânea, que caracteriza a universalidade e a indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque exalta a abrangência universal dos Direitos Humanos, pregando que o requisito para a dignidade e titularidade de direitos é a condição de pessoa. Indivisibilidade porque os direitos civis e políticos não podem ser apartados dos direitos sociais, econômicos e culturais, já que uns garantem a observância dos outros, independentemente da ordem. A violação de um leva à violação dos demais. Os direitos humanos compõem uma unidade inter-relacionada, indivisível e interdependente, que deve conjugar o catálogo de direitos civis e políticos àquele de direitos sociais, econômicos e culturais⁹⁵.

Somos então reportados ao fato de que o catálogo dos direitos humanos possui níveis de proteção global, regional e local. Não se tratam de esferas separadas, mas que dialogam, somam-se para a concretização dos direitos protegidos, que dizem respeito a todos os seres humanos.

Todos os membros do Mercosul são integrantes da Organização dos Estados

⁹⁴ “Assim, a análise da solução dada a esse caso pode servir de inspiração para o avanço da jurisprudência Mercosulina em matéria de direitos humanos. O laudo arbitral ad hoc enfrentou e fez prevalecer o direito ao meio ambiente saudável em detrimento dos interesses do livre mercado (2.2.2.1.). A decisão do TPR, em sede de revisão, permitiu que os interesses do mercado suplantassem os direitos humanos (2.2.2.2.).

[...] sem desconsiderar que o princípio do livre comércio está à base de qualquer processo, o Tribunal (Arbitral) entendeu que ele só encontra sentido se servir de instrumento ao bem-estar dos seres humanos que vivem na região. E, sendo assim, não poderia ser absolutizado, porquanto está a serviço do ser humano e não se constitui em um fim em si mesmo.

[...] O TPR, em sentido contrário ao Tribunal Arbitral, adotou uma hermenêutica restritiva para decidir de forma e com o conteúdo que adotou.

[...] Para o TPR, a proibição de importação de remoldados constituía-se em medida restritiva ao livre comércio.

[...] Este trabalho teve por fim chamar a atenção para essa problemática no Mercosul, por meio de uma análise singela do caso dos remoldados. O pano de fundo de toda a análise foi provocar a crítica sobre o papel significativo da Justiça do Mercosul na efetivação dos direitos humanos. O Sistema de solução de controvérsias do Mercosul dispõe de competência e poder para construir uma hermenêutica em matéria de direitos humanos que tenha a sabedoria de reconhecer as diferenças e de aproximá-las, quando assim for possível, para que o seu marco normativo seja concretizado de maneira que emancipe os povos da região, garantindo-lhes padrões mínimos de existência digna. Bem por isso, a história de Eufêmia, uma das cidades invisíveis, fornece um ensinamento crucial, que é o de que o homem – e as instituições que cria – nunca está pronto e tem sempre que aprender com os outros.”

SALDANHA, J. M. L. Direitos Humanos e Mercosul: do marco regulatório ao papel da justiça.

Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 97, vol. 870, p. 11-48, abr. 2008.
⁹⁵ PIOVESAN, F. Desafios e perspectivas dos direitos humanos: a inter-relação dos valores liberdade e igualdade. In: RIBEIRO, M. DE F. e VALÉRIO DE O. M. (Coords.). **Estudos em homenagem à Professora Flávia Piovesan**. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 157.

Americanos (OEA) e signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecido como ‘Pacto de San José da Costa Rica’ e também do Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o ‘Protocolo de San Salvador’. Este é o cerne do sistema regional interamericano de proteção dos Direitos Humanos, onde também está a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Imprescindível lembrar que esse sistema regional dialoga com aquele global, que tem seu núcleo na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Necessário se faz criar, no âmbito do Mercosul, instituições com maior controle democrático e com mecanismos limitadores dos poderes estatais, envolvendo a sociedade civil e a coletividade, de modo constante e permanente. A instituição de uma democracia supranacional e de uma cidadania comunitária fará surgir sistemas de convivência locais e regionais mais transparentes, participativos e solidários. Trata-se de um modelo viável de cooperação e convivência⁹⁶.

Como um dos sistemas de proteção aos direitos humanos é o local (que complementa os sistemas global e regional), e, tendo em vista a inexistência de uma corte de justiça no âmbito do Mercosul, interessante é a consideração da aplicação do direito internacional dos direitos humanos pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Liliana Lyra Jubilut analisou as decisões do STF nesse sentido, chegando à conclusão de que os direitos civis e políticos, de forte cunho liberal, tem uma aplicação adequada. Já os direitos de cunho econômico, social e cultural, ou de titularidade coletiva ou difusa, não encontram uma aplicação tão direta⁹⁷.

A normativa interna sempre tem a preferência do tribunal, independentemente se há norma mais favorável à vítima, ou da existência do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Quando há coincidência entre a normativa interna e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, esse último é respeitado; entretanto, quando a normativa internacional é mais ampla, na maioria das vezes, o

⁹⁶ WOLKMER, A. C. Integração e Direito Comunitário Latino-Americano. In: PIMENTEL, L. O (Org.). **Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade**. Vol I. Curitiba: Juruá Editora, 1999, p. 52.

⁹⁷ JUBILUT, L. L. Aplicação do direito internacional dos direitos humanos pelo STF. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 18, n. 72, p. 78-100, out./dez., 2009.

fato é desprezado⁹⁸.

A autora conclui que, quando se trata de direitos de 2ª e 3ª dimensões⁹⁹, há espaço para o aprimoramento da atuação do Supremo Tribunal Federal, onde ele se manifesta de forma mais conservadora. Esses direitos apresentam aspectos individuais ao lado de coletivos, sendo o aspecto individual a predileção do STF¹⁰⁰.

Nos direitos fundamentais de primeira geração, os direitos civis e políticos, onde se incluem o direito à vida, segurança, justiça, propriedade privada, liberdade de pensamento, voto, expressão, crença, locomoção, entre outros, teremos a atuação do Supremo Tribunal mais célere e objetiva.

Em se tratando de direitos fundamentais de segunda geração, os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos, que abrangem o direito à saúde, trabalho, educação, lazer, repouso, habitação, saneamento, greve, livre associação sindical, entre outros, bem como nos direitos de terceira geração, ou de fraternidade (onde está o direito ao desenvolvimento, à paz, à comunicação, ao meio-ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural da humanidade), encontraremos o STF mais receoso em sua ação.

Entretanto, o futuro da qualidade da judicatura do STF é visto com otimismo, já que os valores da dignidade humana e dos direitos humanos passaram a integrar seu discurso, fazendo parte da análise de casos. No tempo que virá, essa será a nova visão da Corte, contribuindo para a criação de um Estado verdadeiramente democrático e de Direito, fundado na dignidade humana¹⁰¹.

Enquanto este futuro não chega, onde deverá existir mais respeito aos direitos humanos e eles se tornarão palpáveis, cabe-nos referir às principais iniciativas do Mercosul no sentido de tentar promover a superação das assimetrias e da promoção dos direitos humanos.

O Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos

⁹⁸ JUBILUT, L. L. Aplicação do direito internacional dos direitos humanos pelo STF. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 18, n. 72, p. 78-100, out./dez., 2009.

⁹⁹ O estudo se baseia na divisão feita por alguns doutrinadores, como Paulo Bonavides, Celso Lafer e Alexandre de Moraes que referem os direitos humanos em dimensões ou gerações, para fins didáticos e/ou metodológicos. Os direitos humanos de primeira geração seriam os civis e políticos, os de segunda geração seriam os direitos sociais, culturais e econômicos; bem como os direitos coletivos; os de terceira geração se assentam sobre a fraternidade e envolvem mais que a proteção específica dos direitos individuais e coletivos, muito além de um indivíduo, de um grupo ou de determinado Estado, tendo como especial destinatário o gênero humano em si.

¹⁰⁰ JUBILUT, L. L., *Op. cit.*

¹⁰¹ *Idem.*

Humanos no nível de Pós-Graduação entre os Estados-partes do Mercosul refletiu a preocupação do bloco com a formação e o aperfeiçoamento de docentes universitários e pesquisadores com o objetivo de consolidar e ampliar a pós-graduação na Região; a criação de um sistema de intercâmbio entre as instituições, pelo qual os docentes e pesquisadores, trabalhando em áreas comuns de pesquisa, propiciem a formação de recursos humanos, no âmbito de projetos específicos; a troca de informações científicas e tecnológicas, de documentação especializada e de publicações e o estabelecimento de critérios e padrões comuns de avaliação da pós-graduação e consta da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 09/96¹⁰².

A preocupação com o fortalecimento da cultura mercosulina se materializou com a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 11/96, que aprovou o Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, onde os Estados-partes se comprometem a promover a cooperação e o intercâmbio entre suas respectivas instituições e agentes culturais, com o objetivo de favorecer o enriquecimento e a difusão das expressões culturais e artísticas do Mercosul¹⁰³.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, de 15 de dezembro de 1997, foi firmado visando a estabelecer normas que regulem as relações de seguridade social entre os países membros¹⁰⁴.

A regra é a aplicação da legislação do país de domicílio do trabalhador para concessão dos benefícios. O segurado estará sujeito ao sistema do país onde está residindo, seja ele melhor ou pior que seu país de origem.

Quanto às prestações sanitárias (serviços), serão concedidas ao segurado mediante a autorização da 'entidade gestora' da seguridade social do país de origem, o que pode significar a burocratização do sistema, que não condiz com o conceito de seguridade social.

O Brasil, por exemplo, atende às pessoas de maneira mais ampla do que a prevista no Acordo, tendo em vista que, no campo da saúde e assistência social, entrega as prestações aos beneficiários independentemente de qualquer

¹⁰² A Decisão 09/96 CMC está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

¹⁰³ A Decisão 11/96 CMC está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

¹⁰⁴ O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul está disponível na Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

autorização¹⁰⁵.

Já os para os benefícios pecuniários (prestações em dinheiro), são contados os tempos de contribuição em qualquer dos Estados-partes, situação similar à contagem recíproca de tempo, prevista na legislação nacional¹⁰⁶.

A Declaração Sociolaboral do Mercosul, firmada pelos Chefes dos Estados-partes em 10 de dezembro de 1998 e composta de 25 artigos, faz referência expressa aos sistemas de proteção global e regional de direitos humanos, enfatizando o comprometimento do bloco como essas determinações. Ao adotar princípios e direitos na área do trabalho, divide esses últimos em direitos individuais, coletivos e outros direitos¹⁰⁷.

Objetivamente, a Declaração Sociolaboral do Mercosul protege o trabalhador mercosulino em vários aspectos trabalhistas, prevendo seus direitos. Em seu Art. 4º, ao se referir ao trabalhador migrante e fronteiro, fala da necessidade de normas e procedimentos comuns relativos à sua circulação¹⁰⁸.

Gerardo Corres considera que os princípios contidos na Declaração Sociolaboral trazem verdadeiro compromisso de governo conjunto entre os Estados-partes, que almejam estabelecer um novo equilíbrio nas relações de trabalho na região, como a promoção de políticas ativas (Art. 14), o melhoramento e instituição de mecanismos para a proteção do desemprego (Art. 15), a articulação dos serviços de formação profissional (Art. 16), avançar na seguridade e saúde no trabalho, bem como na inspeção do trabalho e da seguridade social (Artigos 17, 18 e 29)¹⁰⁹.

¹⁰⁵ GONÇALVES, O. U. A seguridade Social e o Mercosul. **Revista IOB Trabalhista e Previdenciária**, Porto Alegre, v. 17, n. 205, p. 49-58.

¹⁰⁶ *Idem*. Acrescenta o autor que é importante a cooperação entre os Estados em seguridade social, haja vista não ser incomum um trabalhador exercer atividades em outros países que o seu de origem. Ressaltando que, quando existe mão-de-obra estrangeira, necessário se faz que o trabalhador seja protegido do grave problema da indigência ou mesmo da sobrevivência abaixo da linha da pobreza.

¹⁰⁷ A Declaração Sociolaboral do Mercosul está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

¹⁰⁸ Artigo 4º Trabalhadores Migrantes e Fronteiriços

1.- Todo trabalhador migrante, independentemente de sua nacionalidade, tem direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades, em conformidade com a legislação profissional de cada país.

2.- Os Estados-partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores. A Declaração Sociolaboral do Mercosul está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

¹⁰⁹ CORRES, G. *Las relaciones internacionales del trabajo. La razón de la declaración sociolaboral del Mercosur. Su fundamento en el constructivismo*. **Revista de Derecho del Mercosur**, Buenos Aires, ano 5, n. 4, p. 251-256, ago. 2001.

Para o desenvolvimento desse pacto social, o bloco econômico buscou seu fortalecimento para enfrentar os aspectos negativos da globalização para os países em desenvolvimento. A busca de um sistema solidário, baseado no consenso dos Estados-partes, aparece como uma nova forma dos Estados se relacionarem¹¹⁰.

A circulação de trabalhadores dentro do Mercosul ainda inexiste. Embora os trabalhadores sejam parte da previsão do Art. 1º do Tratado de Assunção (que prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros)¹¹¹.

Os trabalhadores, que são base de qualquer atividade produtiva, e que deveriam ser os primeiros a ter a livre circulação permitida, a exemplo do que aconteceu na União Europeia, necessitam se submeter a toda série de burocracias exigidas pelos países do Mercosul, da mesma maneira que qualquer outro cidadão estrangeiro.

Preocupados com a situação migratória interna do Mercosul, os Estados-partes do bloco assinaram, em 05 de dezembro de 2002, em Brasília, o denominado Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, facilitando a vida do cidadão mercosulino que reside em outro Estado-parte do bloco, a fim de que possa efetuar a tramitação migratória de sua residência, sem necessidade de retornar ao seu país de origem¹¹².

Um dia após, em 06 de dezembro, foi assinado o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia e Chile, facultando aos cidadãos do bloco e Estados Associados firmatários a obtenção da residência legal no território do Estado-parte em que desejem residir, mediante a comprovação de sua nacionalidade, apresentação de alguns documentos, e, caso determine a legislação do país, atestado médico comprovando a aptidão psicofísica¹¹³.

A qualidade da cidadania reflete o nível de concretização dos direitos

¹¹⁰ CORRES, G. Las relaciones internacionales del trabajo. La razón de la declaración sociolaboral del Mercosur. Su fundamento en el constructivismo. **Revista de Derecho del Mercosur**, Buenos Aires, ano 5, n. 4, p. 251-256, ago. 2001.

¹¹¹ O Ministério do Trabalho e Emprego disponibiliza em seu sítio o guia “**Como trabalhar no Mercosul. Guia dirigido aos Nacionais dos Estados-partes do Mercosul.**” Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-mte>>. Acesso em 07 mar. 2011.

¹¹² O Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul foi internalizado com a promulgação do Decreto Legislativo nº 928/2005 e está disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/Protocolos/decretoleg_928_2005.htm>. Acesso em: 28 fev. 2011.

¹¹³ O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia e Chile foi internalizado com a promulgação do Decreto Legislativo nº 925/2005 e está disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/Protocolos/decretoleg_925_2005.htm>. Acesso em: 28 fev. 2011.

humanos. É necessário que encontremos meios de resgatar a cidadania, mesmo que modificada, a fim de que não retornemos à lei da selva¹¹⁴.

Dentro da normativa do Mercosul, foi estabelecido um plano de ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania, pela Decisão nº 65/10 do Conselho do Mercado Comum, de 16 de dezembro de 2010. O plano de ação prevê, expressamente, a livre circulação de pessoas na região¹¹⁵.

Enfatizando os avanços da dimensão social do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum, com a Decisão nº 67/10, de 16 de dezembro de 2010, colocou na agenda do bloco um Plano Estratégico de Ação Social no Mercosul (PEAS). O plano está estruturado em 10 eixos, 26 diretrizes, e objetivos prioritários. Também neste ponto temos a referência expressa à livre circulação no Mercosul, que deverá ser acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos¹¹⁶.

A educação é um setor estratégico para o desenvolvimento dos países. Além disso, também se relaciona com o processo de circulação de pessoas, haja vista a circulação de estudantes dentro de blocos econômicos regionais.

Como enfoca Daniel Jorge Cano, a integração universitária não começa com a burocracia da União Europeia ou Mercosul. A livre circulação de pessoas, no passado, era chamada de licença docente, uma permissão dada para ensinar o conjunto do mundo. Recuperar essa história não é nostalgia, mas inteligência¹¹⁷.

O Mercosul ganhará um programa de mobilidade universitária, aos moldes daquele europeu (conhecido como *Erasmus*). A ideia é promover o intercâmbio entre estudantes universitários entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, inclusive como forma de promover a cidadania do Mercosul¹¹⁸.

A problemática do direito humano à educação está na pauta do bloco, se relacionando com a circulação de pessoas, considerando que é da natureza humana a

¹¹⁴ ALVES, J. A. L. Cidadania, Direitos Humanos e globalização. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional. Desafios do Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 77.

¹¹⁵ A Decisão 64/10 CMC, que estabelece um plano de ação para o Estatuto da Cidadania do Mercosul está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

¹¹⁶ Diretriz 4: Garantir que a livre circulação no Mercosul seja acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos. Objetivo Prioritário: Articular e implementar políticas públicas voltadas para a plena adaptação dos migrantes e proteção aos refugiados.

¹¹⁷ CANO, D. J. Políticas de educação superior em contexto globalizado. In: MOROSINI, M. C. (Org.). **Mercosul: políticas e ações universitárias**. Campinas: Autores Associados, 1998, p.11.

¹¹⁸ VALENTE, M. Mobilidade universitária para criar cidadania do Mercosul. **Inter Press Service**. Disponível em: <<http://www.ips.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=6401>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

busca do aprimoramento, através da educação, e tanto os migrantes, quanto suas famílias, se beneficiam de sua regulamentação. Alguns exemplos dessa preocupação estão em algumas normativas adotadas pelo Mercosul através das decisões do CMC.

A decisão do Conselho do Mercado Comum nº 7/95 aprova o Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nível Médio e Técnico, determinando que os Estados-partes reconhecerão os estudos de Nível Médio e Técnico expedidos pelas Instituições reconhecidas nos Estados-partes, nas mesmas condições estabelecidas para os nacionais¹¹⁹.

O Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados-partes do Mercosul, aprovado pela decisão do Conselho do Mercado Comum nº 8/96, prevê que os Estados-partes, reconhecerão, unicamente para a realização de estudos de pós-graduação acadêmica, os títulos universitários expedidos pelas Instituições de Ensino Superior reconhecidas nos Estados-partes, considerando títulos de graduação aqueles obtidos nos cursos com duração mínima de quatro anos ou de duas mil e setecentas horas cursadas¹²⁰.

Pelas regras estabelecidas nesse Protocolo, os alunos estrangeiros se submeterão ao mesmo processo de seleção aplicados pelas Instituições de Ensino Superior aos estudantes nacionais, e os títulos de graduação e pós-graduação serão reconhecidos unicamente para fins acadêmicos pelos Estados-partes. Os diplomas obtidos, por si, não habilitam ao exercício de profissão.

Outra decisão do Conselho do Mercado Comum, nº 03/97, aprovou o Protocolo que prevê a admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados-partes. São considerados títulos de graduação aqueles obtidos nos cursos com duração mínima de quatro anos ou de duas mil e setecentas horas cursadas, e pós-graduação os cursos de especialização com carga horária presencial não inferior a trezentos e sessenta horas, quanto aos graus acadêmico de mestrado e doutorado¹²¹.

¹¹⁹ A Decisão 07/95 CMC está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

¹²⁰ A Decisão 08/96 CMC está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 23 fev. 2011.

¹²¹ A Decisão 03/97 CMC está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 23 fev. 2011.

O protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário/Fundamental/Básico e Médio/Secundário entre os Estados-partes do Mercosul e Estados Associados, foi aprovado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 21/10 e tem por finalidade garantir a mobilidade estudantil entre as Partes do presente instrumento, permitindo estabelecer as equivalências correspondentes entre os Sistemas Educativos de cada um deles, trocando informação relativa a seus Sistemas Educativos com o objetivo de gerar ferramentas e harmonizar os mecanismos com vistas a assegurar a mencionada mobilidade estudantil¹²².

A preocupação com a integração já vinha expressa na Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 22/06, que orientou o Grupo Mercado Comum a identificar o nível de evolução das instituições e princípios do Mercosul à luz dos objetivos do Tratado de Assunção e a evolução de suas normas derivadas. Entre as instituições e princípios que deveriam ser avaliados estavam a livre circulação, as assimetrias e os assuntos sociais¹²³.

Existem várias disposições sobre a importância da livre circulação de pessoas no Mercosul, mas nenhum dispositivo próprio que a concretize como garantia do exercício da liberdade humana.

Consta, do sistema regional americano de proteção de direitos humanos, a proteção ao direito de circulação e de residência, prevista no Art. 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica).

Tal proteção é endereçada aos Estados firmatários da Convenção. Como todos os países do Mercosul são seus signatários, não há impedimento que, no futuro, com a abolição das fronteiras internas, a previsão seja interpretada de forma mais

¹²² A Decisão 21/10 CMC está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 23 fev. 2011.

¹²³ A Decisão 22/06 CMC está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

ampla e aplicada em nível comunitário¹²⁴.

O Conselho do Mercado Comum (CMC), por ocasião da reunião de cúpula do Mercosul em Foz do Iguaçu no mês de dezembro de 2010 ponderou sobre a necessidade de consolidação da União Aduaneira como um dos pilares da integração regional e da necessidade de estabelecimento de um programa para sua consolidação definitiva.

Conforme considerado, faz-se necessário que o Mercosul avance simultaneamente em várias frentes, eliminando a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum, aperfeiçoando sua política comercial comum, estabeleça plenamente o livre comércio intrazona e promova a livre concorrência em bases equitativas e equilibradas dentro do Mercosul.

Na busca desses objetivos, que são exemplificativos e não restritivos, o Conselho do Mercado Comum decidiu adotar o Programa de Consolidação Aduaneira do Mercosul (Decisão nº 56/10, de 16/12/2010), que especifica diversos itens, estabelecendo prazos para seu cumprimento¹²⁵.

Uma vez consolidada a União Aduaneira, poderá o bloco econômico avançar na direção do próximo estágio integracionista, o Mercado Comum, onde podem coexistir a livre circulação de pessoas, de serviços, de bens e de capitais.

Na cidade de Foz do Iguaçu, os Presidentes dos Estados-partes do Mercosul e Estados Associados, reunidos por ocasião da XL Reunião Ordinária do Conselho

¹²⁴ “Artigo 22º - Direito de circulação e de residência

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais. 2. Toda pessoa tem direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio. 3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, em uma sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas. 4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público. 5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional nem ser privado do direito de nele entrar. 6. O estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado-parte nesta Convenção só poderá dele ser expulso em cumprimento de decisão adotada de acordo com a lei. 7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com as convenções internacionais. 8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas. 9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.” A convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 678/92, passando a fazer parte de nosso ordenamento jurídico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 02 mai. 2011.

¹²⁵ A decisão adota o Programa de Consolidação da União Aduaneira do Mercosul está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

do Mercado Comum, emitiram uma declaração especial sobre migrações, quando reiteraram sua mais firme condenação e repúdio a todo ato de racismo, discriminação e xenofobia. Consta da declaração a necessidade de garantir o respeito e a promoção dos direitos humanos dos migrantes e de suas famílias, e a reiteração da necessidade de construção de um espaço regional seguro de livre circulação de pessoas.

O Mercosul deverá se expandir no futuro, assim como os demais blocos econômicos regionais sul-americanos, que poderão vir a formar um novo espaço econômico regional, maior e resultante da soma dos atuais¹²⁶.

Em 23 de maio de 2008, na cidade de Brasília, foi criada União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que congrega países do continente sul-americano e do Caribe. A ideia é consolidar e expandir os aspectos positivos que já foram obtidos nas experiências de integração do Mercosul e da CAN¹²⁷.

No Tratado constitutivo da UNASUL, vê-se a preocupação com a integração, mas não propriamente econômica. Existe a determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe.

Apregoa ainda o Tratado constitutivo que, tanto a integração quanto a união sul-americanas, fundam-se nos princípios basilares de profundo respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável.

O respeito e a importância da democracia foram o tema de um Protocolo

¹²⁶ Em entrevista à TV Senado, o Embaixador do Brasil junto ao Mercosul, Régis Arslanian, fez um balanço da situação atual da instituição. **Programa Diplomacia. Parte 3.** Brasília: TV Senado, 14/02/2011. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/noticias/TV/programaListaPadrao.asp?ind_click=&txt_titulo_menu=Diplomacia&IND_ACESSO=S&IND_PROGRAMA=S&COD_PROGRAMA=3&COD_MIDIA=52383&COD_VIDEO=53141&ORDEM=0&QUERY=&pagina=1>. Acesso em: 06 mar. 2011.

¹²⁷ A UNASUL tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. Prioriza o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. Disponível no sítio do Itamaraty: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em: 23 fev. 2011.

adicional ao Tratado constitutivo da UNASUL, onde está ratificado o compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do Estado de Direito e suas instituições, dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de opinião e de expressão, como condição essencial e indispensável para o desenvolvimento do processo de integração, e requisito essencial para a participação na UNASUL¹²⁸.

Em fevereiro de 2010, na Riviera Maya, México, foi criada a Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos – CELALC. Trata-se de um mecanismo novo de concertação política e integração, que abrigará trinta e três países da América do Sul, América Central e Caribe¹²⁹.

2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

A região americana, onde hoje está o Mercosul, com a chegada dos colonizadores, perdeu sua paz e se transformou em palco de sangrentas disputas. O território do novo mundo atraía cobiça dos europeus, por suas riquezas.

Os índios que aqui viviam desfrutavam de integração muito particular. Após a chegada dos Jesuítas, que possuíam um projeto integracionista e de expansão religiosa, a Bacia do Prata passou a constituir um território comum, que facilitava a livre circulação dos povos, tornando a integração uma realidade.

Os anseios de integração econômica na América Latina são muito antigos. Simon Bolívar (1783-1830), general venezuelano, já tinha o sonho de resgatar a unidade latino-americana.

A idealização de criação do Mercado Comum do Sul -Mercosul-, com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, não se tratou de um fato isolado, ou mesmo novo. Nesse momento, já coexistiam diversos blocos econômicos regionais pelo mundo, e o Brasil já participara de outras tentativas não

¹²⁸ Disponível em no sítio do Itamaraty: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

¹²⁹ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

exitosas de integração.

O apaziguamento de ânimos entre Argentina e Brasil, as principais economias da América do Sul, permitiu a criação de um caminho rumo à criação de um novo bloco econômico. Ambicioso em seus objetivos, o Tratado de Assunção não chegou a criar, mas previu a criação de um mercado comum entre os países signatários: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Hoje, juntaram-se outros países a esse projeto de integração, e são Estados Associados ao Mercosul a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela.

De todos os blocos econômicos existentes no continente americano, os que mais possuem relevância para estudo hoje são o Mercosul, a CAN e o SICA. Destaques na integração regional, são o palco para a concretização dos direitos humanos e a possibilidade de melhoria de qualidade de vida de seus cidadãos.

É o Mercosul um bloco econômico regional de natureza intergovernamental, regido pelas regras do Direito Internacional Público e do Direito da Integração. Por ser regido por essas disposições, a maioria das decisões emanadas pelas Instituições do bloco necessitam ser internalizadas no ordenamento jurídico de cada um dos Estados-partes, de acordo com suas próprias, o que dificulta a agilidade do bloco em implementar decisões.

O Mercosul almeja chegar ao estágio de Mercado Comum, onde se concretiza a livre circulação de bens, de serviços, de pessoas e capitais, conhecidas doutrinariamente como as quatro liberdades. Chegar ao estágio de Mercado Comum tem sido particularmente difícil devido às mais diversas assimetrias e déficits presentes no interior do bloco.

Criado visando a objetivos grandiosos, o Mercosul não encontra respaldo em sua estrutura institucional para lhes dar plenitude. O projeto é ambicioso, mas não disponibiliza os meios necessários para sua efetiva concretização. A intergovernabilidade, ao mesmo tempo em que possibilita maior flexibilidade nas negociações e tem possibilitado o sucesso do Mercosul, impede seu avanço, posto que os interesses individuais dos Estados se sobrepõem aos interesses do bloco econômico.

Os órgãos que compõem o Mercosul se dividem naqueles de natureza decisória: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum

(GMC) e a Comissão de Comércio – e aqueles de natureza consultiva: o Parlamento (PARLASUL), o Foro Consultivo Econômico Social e a Secretaria do Mercosul.

Temos ainda o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), Tribunal Administrativo Trabalhista (TAL), Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED).

Como órgãos de natureza intergovernamental que zelam pelos interesses dos Estados-partes, não há, entre eles, órgão que represente os cidadãos mercosulinos. Se houvesse maior acesso e transparência, com utilidade para o cidadão, se consolidaria uma participação democrática dentro do Mercosul.

Pessoas indicadas pelos Estados-partes, que se utilizam critérios políticos ou diplomáticos, compõem a maior parte das instituições do Mercosul. Dessa maneira, não existe autonomia e imparcialidade dessas instituições em relação aos países que compõem o bloco. A intergovernabilidade, operando dessa maneira, transforma o Mercosul em refém dos países membros, dificultando o aprimoramento da integração.

Atualmente, a reclamação feita pelo cidadão do Mercosul necessita ser aceita pela Seção Nacional do Grupo Mercado Comum onde reside, o que está muito longe da concretização do direito do acesso à prestação jurisdicional dentro do Mercosul.

A esperança de maior espaço para os direitos humanos surge, na normativa do Mercosul, em 19 de junho de 2005, com a assinatura do Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção do Direitos Humanos e com a posterior criação do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), em 24 de julho de 2009.

Para que esta esperança se concretize, de forma positiva, necessário o engajamento dos cidadãos, de forma coletiva, através dos movimentos sociais, ONG's e outras formas de manifestação da vontade e pressão popular.

A emergência de que se implantem conquistas efetivas no campo dos direitos humanos é agravada pelas assimetrias econômicas e sociais entre os países do Mercosul, que são imensas. Tal preocupação levou à criação do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul), com o objetivo de ajudar a corrigir as assimetrias para que se possa alavancar o desenvolvimento.

O FOCEM é instrumento para a aceleração do processo de integração, onde

os países do bloco buscam financiamentos para projetos que visam à superação dessas imensas diferenças, tão necessária para a criação de um espaço comunitário mais justo e concretizador da realização dos direitos humanos.

Os países aportam ao fundo recursos em montantes correspondentes a porcentagens de acordo com suas riquezas, medidas pelo PIB. O Brasil é, portanto, aquele que mais doa recursos. A estrutura do fundo demonstra o comprometimento dos Estados-partes com a evolução da integração. Entretanto, seria possível o aperfeiçoamento da instituição para implementação de maior transparência e de efetivo controle pelos cidadãos dos recursos utilizados, de maneira direta, além de se propiciar a participação, de modo qualificado, nos critérios de liberação de verbas, nas escolhas de projetos e prioridades etc.

A iniciativa de financiar projetos a fundo perdido é imprescindível para o Mercosul, tendo em vista a situação desfavorável em que se encontra a região, com índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade (IDH-D) negativo. Não há como integrar os países sem que se pense em desenvolvê-los, especialmente na área social e na de garantia aos direitos humanos.

A criação da Instituto Social do Mercosul, em janeiro de 2007, foi mais um passo rumo à busca da superação do déficit social na região, considerando a dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do Mercosul. Necessário se faz que também exista um orçamento adequado para a execução de tão importante missão.

Continuamos a fazer parte de uma das regiões com maior problema de desenvolvimento no planeta, apesar do crescimento do investimento do PIB dos países integrantes do Mercosul na área social.

Se houvesse um maior controle, pelos cidadãos, da aplicação desses investimentos, seria possível dar-lhes maior efetividade, na forma de retorno em formas de bens para a população, como saúde, educação, segurança etc.

Os direitos humanos estão ganhando espaço nas normativas do bloco, e, atualmente ocupam posição central nas intenções Mercosul, conforme se depreende das mais recentes normativas e declarações.

Ainda não se possui a livre circulação de pessoas, característica própria da fase de integração que o Mercosul busca desde seu nascimento, o Mercado Comum. Com a compreensão de que não se avançará na integração sem respeito aos direitos

humanos e na superação das assimetrias, esse parece ser o foco prioritário do bloco no momento.

O Mercosul é o bloco econômico mais robusto da América Latina, mas, quando comparado à Comunidade Andina de Nações (CAN) e ao SICA, vê-se que o bloco regional que incorpora os países do antigo Pacto Andino já possui um Tribunal supranacional e um parlamento onde os cidadãos de alguns dos países já elegem diretamente seus membros, o que ainda não acontece no Mercosul. Assim, existe naquele maior envolvimento e o desenvolvimento incipiente de uma cidadania comunitária.

O fato de o tribunal ser supranacional, com quadros técnicos autônomos e isentos, lhe garante maior isenção, por estar apartado das estruturas dos Estados-partes. Se o Mercosul viesse a constituir um tribunal nessas condições, a aplicação das normativas do bloco começaria a gerar uma jurisprudência mais qualificada e sólida.

Hoje, não temos esse tribunal no Mercosul. Como nossa integração é intergovernamental, cada Estado-parte deve dizer o que é o direito. No caso brasileiro, com relação aos direitos humanos, o Supremo Tribunal Federal tem dificuldade em aplicar as normativas internacionais, especialmente se forem direitos conquistados mais recentemente.

No caso de uma corte supranacional, poderíamos falar em qualificação de corpo técnico, qualidade dos magistrados e servidores, gerando segurança e garantias aos cidadãos, e assim, nasceriam formas mais claras de concretização dos direitos humanos, através da qualidade jurisdicional.

Nada impede que o Mercosul, mesmo com seu funcionamento intergovernamental, implemente uma corte de justiça comunitária. Seria necessário que houvesse um tratado, e os países signatários reconhecessem e respeitassem sua jurisdição.

Da mesma maneira, um parlamento com eleições diretas pelos cidadãos do Mercosul, contribuirá para a formação de um conceito de cidadania e gerará maior comprometimento e envolvimento dos mercosulinos com o funcionamento e os destinos da instituição regional.

Para o Mercosul, a intergovernabilidade é a forma mais adequada nesse momento de sua integração. Existem muitas diferenças entre os membros do bloco,

especialmente nos aspectos econômicos e humanos.

É conveniente para o Mercosul funcionar como bloco intergovernamental até que a economia de todos os países que compõem o bloco consiga atingir um patamar de funcionalidade que garanta sua existência, bem como o atendimento das questões humanas, associando o desenvolvimento econômico ao mínimo de garantias sociais.

Recentes decisões tomadas pelo Conselho do Mercado Comum, com enfoque na necessidade de concretização dos Direitos Humanos, estão a corroborar a ideia de que a mentalidade que orienta o bloco está mais amadurecida, e que não se chegará ao aprimoramento da integração sem que não somente o respeito, mas aplicação e o exercício dos direitos humanos, seja uma realidade em nosso continente.

Exaltam-se os Direitos Humanos, a questão social e o tema da livre circulação de pessoas é sempre presente.

A Declaração Sociolaboral do Mercosul, firmada em 10 de dezembro de 1998, faz referência expressa aos sistemas de proteção global e regional de direitos humanos, enfatizando o comprometimento do bloco como essas determinações. Os princípios e direitos na área do trabalho estão divididos em direitos individuais, coletivos e outros direitos.

A Declaração Sociolaboral do Mercosul protege o trabalhador mercosulino em vários aspectos trabalhistas, prevendo ainda outros direitos. Em seu Art. 4º, por exemplo, ao se referir ao trabalhador migrante e fronteiriço, fala da necessidade de normas e procedimentos comuns relativos à sua circulação.

A circulação de trabalhadores dentro do Mercosul ainda não possui uma normatização unificada. Embora os trabalhadores sejam parte da previsão do Art. 1º do Tratado de Assunção (que prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros), urge a regulamentação do direito de livre circulação aos trabalhadores.

As pessoas que trabalham são base de qualquer atividade produtiva, e deveriam ser os primeiros a ter a livre circulação permitida, a exemplo do que aconteceu na União Europeia, necessitam se submeter a toda a série de burocracias exigidas pelos países do Mercosul, da mesma maneira que qualquer outro cidadão estrangeiro, a fim de obter o direito de residência legal.

Se o Mercosul ainda não possui a livre circulação de trabalhadores, tão necessária à dinâmica de uma economia moderna, poderia começar aplicando esse instituto aos trabalhadores legalmente residentes dentro de seu território, oriundos de outros países do bloco.

As decisões e declarações tomadas no final do ano de 2010, na cidade de Foz do Iguaçu, pela cúpula do Mercosul, visando à aceleração para que seja implementada a União Aduaneira, está fundamentada na concretização de um mercado que respeite os direitos humanos e onde exista a livre circulação de pessoas.

No aniversário de 20 anos do Mercosul, que estava adormecido na condição de Zona de Livre Comércio, fomenta-se a mobilidade dos cidadãos, através dos estudantes, trabalhadores e suas famílias, procurando garantir-lhes equivalências estudantis, trabalhistas, previdenciárias e mesmo um plano de ação para conformação de um Estatuto da Cidadania para todos os cidadãos.

Ao mesmo tempo em que não há mais espaço para dúvidas de que o Mercosul se solidificará, concretizam-se espaços maiores de integração, como a Unasul - União das Nações Sul-Americanas, do ano de 2008 e a recentemente criada Celalc – Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos, do ano de 2010, que há de ser um grande palco de transformação e integração, realizador de direitos humanos, ao congregar 33 países da América do Sul, América Central e Caribe.

3 A UNIÃO EUROPEIA

3.1 ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

A história europeia não pode ser descrita sem que falemos de suas guerras, com a intenção de dominação de povos e nações sobre os outros, desde os mais remotos tempos. Por outro lado, foi esse o centro do mundo no plano político, cultural e econômico, com grande desenvolvimento, até as duas grandes guerras que a devastaram no século XX e a levarem ao seu declínio¹³⁰.

No continente europeu, se desenvolveu o conceito de Estado-nação, bem como os conceitos contemporâneos de pátria e nacionalismo, que foram exportados para o resto do mundo¹³¹.

A disputa entre os países europeus, que buscavam defender seus interesses de modo imperialista desenfreado, levou à Primeira Guerra Mundial. Embora países de outros continentes tenham participado do processo, foi a Europa a protagonista

¹³⁰ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 45.

¹³¹ “A Europa foi o berço do Estado-nação. Desde o Renascimento, elaboraram-se entre os europeus as noções contemporâneas de pátria e de nacionalismo. Alguns países – como a França, a Grã-Bretanha e a Holanda – iniciaram muito cedo essa trajetória. Outros – como a Alemanha e a Itália – despertaram bastante tarde para o nacionalismo, mas atravessaram, em poucas décadas, no século XIX, todo o vasto percurso ideológico que custou séculos aos países pioneiros. Um terceiro grupo, no qual figuram Espanha e Portugal, é formado por países que firmaram desde o início como Estados territoriais, mas só nos últimos cem anos tornaram-se verdadeiros Estados nacionais. Fora da Europa, o Estado-nação é uma importação. Essa invenção dos europeus aclimatou-se muito bem nos Estados Unidos: A Revolução Americana, de 1776, precedeu a própria Revolução Francesa. No outro extremo, a maior parte dos Estados africanos – esculpido de fora para dentro pelos colonizadores europeus – está muito longe de construir identidades nacionais. A Europa não foi apenas o berço da nação e do nacionalismo – foi também o foco da crise dos Estados nacionais. Essa crise assumiu a forma das duas grandes guerras do século XX, que levaram até o limite da tragédia a prática da soberania absoluta. Elas revelaram, mais do que tudo que tinha acontecido antes, a tendência do sistema dos Estados de produzir desequilíbrios desastrosos. A 1ª Guerra Mundial engendrou o totalitarismo, sob as formas do nazi-facismo e do stalinismo. A 2ª Guerra Mundial engendrou a bipartição geopolítica da Europa, e, no lado ocidental, a UE. A Comunidade Europeia surgiu da ideia de limitação da soberania nacional. Porém, ao contrário das experiências anteriores, nas quais a soberania do Estado era limitada pela força de uma potência dominante, projetava-se erguer um edifício comunitário fundado no consenso. Consenso: renúncia pactuada do exercício de prerrogativas do Estado; fusão parcial de soberanias pela criação de instituições comuns.” MAGNOLI, D. **União Europeia. História e Geopolítica**. 3 ed. São Paulo: Moderna, 2004, p. 113.

deste triste espetáculo¹³².

Após a I Guerra Mundial, os Estados europeus se comprometeram com a paz duradoura, através do manifesto pan-europeu, aprovado em Viena, em 1924. Mas o manifesto não se fundava em bases que sustentassem esse comprometimento¹³³.

Não havia estabilidade no continente europeu. As relações entre França e Alemanha restaram ainda mais sensíveis, tendo em vista que a Alemanha, além de ter sido obrigada a pagar altíssimas indenizações pela guerra à França, teve que lhe devolver os territórios que tinham sido anexados. Eclodiram, ao fim da guerra, fortes movimentos nacionalistas, como o nazismo e o fascismo.¹³⁴ Este na Itália e aquele na Alemanha.

A criação de uma União Federal da Europa, para torná-la mais unida, havia sido proposta em 1929, pelo primeiro-ministro francês Aristides Briand. Como o mundo passou por uma grande crise econômica, que se estendeu até o ano de 1932, os países acabaram por abandonar os ideais de união e solidariedade, voltando-se a seus problemas internos, reforçando o nacionalismo. O início da Guerra Europeia, em 1939 - que veio a se tornar a Segunda Guerra Mundial, em 1941, com a entrada do Japão - destruiu também a proposta de integração¹³⁵.

A humilhação e o ressentimento remanescente da I Guerra incentivaram a retomada do conflito armado. A Alemanha formou uma coalizão em busca de conquista que levou à II Guerra Mundial, de proporções muito maiores do que a conflagração anterior. E a Europa retorna ao centro das apreensões mundiais¹³⁶.

A reconstituição da unidade europeia foi anseio, ao longo dos séculos, de personalidades incomuns. Mas, após a tragédia da segunda guerra, é que se tornou possível, em novas bases, a reposição de projetos concretos de integração da Europa.

Com o término da guerra, surgem as duas superpotências – EUA e URSS – e havia a necessidade dos países europeus se inserirem neste contexto de competitividade e cessarem com os conflitos armados¹³⁷.

¹³² RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.12.

¹³³ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora: 2004, p. 45.

¹³⁴ RAMOS, L.; MARQUES, S.; JESUS, D. S. V. DE. *Op. cit., id.*

¹³⁵ ACCIOLY, E. *Op. cit.*, p. 45-46.

¹³⁶ RAMOS, L.; MARQUES, S.; JESUS, D. S. V. DE. *Op. cit., id.*

¹³⁷ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Soluções de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 42.

Para Eduardo Biacchi Gomes, o marco inicial do processo de integração europeu se deu com a formação do Benelux, em 05.09.1944, e a assinatura do Protocolo de Haia, de 1947, que entrou em vigor em 01.01.1948. Posteriormente, em 1951, quando veio a ser criada a primeira das Comunidades Europeias, a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), buscou-se integrar as principais rivais da Segunda Guerra, França e Alemanha, além de Itália e os países do Benelux, aproveitando a experiência exitosa da formação de uma união aduaneira¹³⁸.

O plano de criação de uma federação europeia, com a ideia de integração, foi proposto pelo primeiro ministro inglês Churchill, em setembro de 1946¹³⁹.

A chegada ao poder, após a guerra, de políticos influenciados pela democracia cristã foi decisiva para a construção europeia (Adenauer na Alemanha, Schuman e Bidault na França, De Gasperi na Itália), tendo o primeiro sinal da nova realidade europeia sido percebido com a criação de Benelux, em 1944, com entrada em vigor quatro anos mais tarde.

Chris Brown corrobora Adenauer, Schuman e De Gasperi como os responsáveis pela integração europeia, eles seriam seus *the founding fathers*, em alusão à expressão usada nos Estados Unidos para denominar os fundadores daquele país. Eles foram fundamentais na história do bloco porque, através das ideias funcionalistas, traçaram a nova rota de integração europeia¹⁴⁰.

Importante recordar o grande aporte financeiro feito pelos Estados Unidos à Europa, nessa época, a fim de evitar que a possível influência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) sobre o continente europeu a desviasse dos interesses americanos.

Em junho de 1947, foi apresentado o Plano *Marshall*, na Universidade de Harvard, pelo general Marshall. Neste período, era ele Secretário de Estado norte-americano. O plano visava à reconstrução da Europa devastada pela guerra, e teve, como principais beneficiários, Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Áustria¹⁴¹.

Com o início da guerra fria, no final da década de 1940, a reconstrução

¹³⁸ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Soluções de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 42-43.

¹³⁹ *Id.*, p. 43.

¹⁴⁰ BROWN CHRIS, AINLEY KIRSTEN. **Understanding International Relations**. 3 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 123.

¹⁴¹ GOMES, E. B. *Op.cit.*, p. 43-44.

econômica europeia, se opera através da Organização Europeia de Cooperação Econômica, responsável pela execução do Plano *Marshall*, com o apoio dos Estados Unidos.

No ano de 1949, foi criado o Conselho da Europa, com a preocupação de firmar uma posição ideológica contra o comunismo, promover o Estado de direito, a democracia e aumentar a união entre os países da Europa ocidental. Composto inicialmente por dez membros, a ideia era também promover a unidade entre os países integrantes. Ao longo dos anos, suas atividades incluíram a promoção da cooperação em assuntos sociais, culturais, esportivos e uma série de outras questões importantes. Até o ano de 1990, o Conselho possuía 23 membros, todos da Europa ocidental. Os desdobramentos após o fim do período da guerra fria elevaram esse número para o dobro desse número em 2007¹⁴².

É importante que se destaque o caráter democrático do conselho, levando em conta que não são aceitos países em que esteja vigente regime autoritário ou ditatorial, como Espanha, Grécia ou Portugal, à época. Os Estados-membros conservam sua soberania, afastando-se o caráter supranacional do órgão, que foi criado como órgão político.

Em 09 de maio de 1950, o ministro francês das relações exteriores, Robert Schuman, torna pública uma declaração que continha um plano elaborado com base nos estudos de Jean Monet. Visando à construção de uma paz duradoura no continente europeu, a ideia foi colocar em comum o controle dos recursos sobre os domínios do carvão e do aço das duas maiores economias de então, Alemanha e França. O objetivo era tornar os rivais parceiros comerciais, apaziguando as relações¹⁴³.

Estavam lançadas as bases para a assinatura do Tratado de Paris, em 18 de abril 1951, que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), contando com seis países membros: Alemanha, Bélgica, França, Países Baixos, Luxemburgo e

¹⁴² STEINER, HENRY J., ALSTON PHILIP, GOODMAN RYAN. **International Human Rights in Context**. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 936.

¹⁴³ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 46. FRANÇOIS d'ARCY acrescenta que "a França, que estava preocupada pela rápida recuperação da siderurgia alemã, quis aproximar-se da Alemanha dentro de um projeto de integração europeia, e propôs iniciar essa integração pela colocação em comum da produção do carvão e do aço, então produtos de base da indústria. Quatro outros Estados quiseram juntar-se à França e Alemanha nesse projeto: a Itália, os países Baixos, a Bélgica e Luxemburgo, tendo estes três últimos países criado entre si uma união aduaneira, o Benelux, em 1948." **União Europeia. Instituições, Políticas e Desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 14.

Itália. Entrou em vigor em 23 de julho de 1952, tendo expirado em 23 de julho de 2002¹⁴⁴.

Para que se pudesse evitar novos confrontos bélicos entre França e Alemanha, tendo em vista os antecedentes de discórdias, houve a junção de seus mercados do carvão e do aço. Além da relevância do objetivo pacifista, criou-se a primeira instituição, no processo europeu de integração, com caráter supranacional: a ‘Alta Autoridade’. Os Estados membros deveriam se submeter às suas políticas sobre os mercados do carvão e do aço¹⁴⁵.

Além da Alta Autoridade, outros órgãos compunham a CECA: Assembleia Comum, Conselho Especial de Ministros e Tribunal de Justiça¹⁴⁶.

No dia 25 de março de 1957, em Roma, foram assinados dois importantes tratados: um de Constituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o outro institutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA ou Euratom). Ambos entraram em vigor em 1 de janeiro de 1958.

O Tratado de Roma instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA ou Euratom); somando-se à anteriormente criada Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), estava constituído o ordenamento jurídico do Direito Comunitário¹⁴⁷.

Enquanto o Tratado de Constituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE) objetivava a criação de uma política econômica comum que permitisse uma estabilidade crescente, a expansão contínua e aumento acelerado do nível de vida, o Tratado institutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA ou Euratom) estava focado no problema nuclear e em uma possível III Guerra, visava à

¹⁴⁴ “A formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi o primeiro passo no processo europeu de integração regional que se aprofundou até a formação da União Europeia, e que chegou ao ponto de deliberação quanto à adoção de uma única Constituição na região. A CECA foi inspirada pelas ideias funcionalistas de que a cooperação deveria ser iniciada em um setor técnico e pouco politizado para depois ser estendida a outros setores, e pelas ideias liberais de que a cooperação deveria ser iniciada em um setor técnico e pouco politizado para depois ser estendida a outros setores, e pelas ideias liberais de que o aumento da cooperação entre os Estados diminuiria a propensão desses Estados a entrarem em guerra entre si. O carvão e o aço além de serem matérias primas essenciais para a industrialização e revigoramento do desenvolvimento econômico europeu, eram também fundamentais na produção de armamentos.” RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.13.

¹⁴⁵ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Soluções de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 44. O autor acrescenta que, além da Alta Autoridade, compunham a estrutura da CECA os seguintes órgãos: Assembléia Comum, Conselho Especial de Ministros e o Tribunal de Justiça.

¹⁴⁶ *Id.*, p. 45.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

promoção da utilização da energia nuclear com fins pacíficos, para que se afastasse a catástrofe de uma nova guerra com armas nucleares¹⁴⁸.

A CEE e a Euratom possuíam estruturas separadas e independentes, mas se compunham dos mesmos órgãos: Assembleia, Conselho, Comissão e Tribunal de Justiça¹⁴⁹.

Em 1965, na capital da Bélgica, Bruxelas, foi assinado o Tratado de Fusão. Foram criados um Conselho e uma Comissão únicos, substituindo o Conselho Especial de Ministros e a Alta Autoridade (CECA) e o Conselho e a Comissão (CEE e Euratom). Ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) coube atuar nas três comunidades, bem como o Parlamento Europeu veio a substituir os três precedentes das comunidades¹⁵⁰.

Andrés Malamud comenta que o processo de integração europeia, nos anos 60, adquiriu uma nova dinâmica, pela qual os membros do bloco regional foram obrigados a alargar o nível de seus comprometimentos mútuos e seu alcance. Trata-se do conceito de *spillover*, cunhado pelo neo-funcionalismo¹⁵¹.

Até esse momento, a integração europeia contava com os seis países iniciais: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Sucessivamente, houve a entrada de novos países, através de Tratados de Adesões, levando ao crescimento do bloco: a) em 1973 entraram Reino Unido, Irlanda e Dinamarca; b) no ano de 1981, Grécia e c) em 1985, Espanha e Portugal.

Em 1973, quando Comunidade Europeia ainda contava com os nove países, os ministros do exterior dos Estados-membros de então aprovaram o “Documento sobre a identidade europeia.” No centro da unidade europeia estão fixados o legado comum, os interesses próprios, as obrigações da Comunidade, bem como a constatação da responsabilidade da CE perante o mundo, em face do grau de coesão

¹⁴⁸ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba, Juruá Editora: 2004, p. 46-47.

¹⁴⁹ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Soluções de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 45.

¹⁵⁰ GOMES, E. B. *Idem*.

¹⁵¹ MALAMUD, ANDRÉS. **El ‘efecto cascada’ en la integración Europea y Sudamericana. Una evaluación comparada**. Disponível em: <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/cimadamore/andres-malamud.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

já alcançado¹⁵².

A afirmação da identidade europeia fixa critérios pacíficos para convivência com os demais Estados mundiais e o respeito aos Direitos Humanos, através dos princípios e objetivos da Carta das Nações Unidas.

No ano de 1986, contando o bloco então com doze países, se dá a instituição do Ato Único Europeu, que vigorou a partir de 1º de julho de 1987, sendo relançado o objetivo inicial da CEE: a constituição de um mercado comum, onde coexistam as quatro liberdades: livre circulação de pessoas, de bens, de capitais e de serviços. Acelera-se a criação de um mercado sem fronteiras, marcando a data de 1º de janeiro de 1993 para o seu pleno funcionamento¹⁵³.

Ato Único Europeu promoveu alterações e reformas nas estruturas dos órgãos comunitários e instituiu políticas visando a constituir, no final de 1992, um mercado comum, o qual dependeria, para seu funcionamento, da eficácia das decisões dos organismos comunitários¹⁵⁴.

Tratou-se da primeira grande reforma dos Tratados, sendo feita por um único ato. Permitiu-se o alargamento dos casos de votação por maioria qualificada no Conselho, foi reforçado o papel do Parlamento Europeu e o alargamento das competências comunitárias¹⁵⁵.

Eduardo Biacchi Gomes sintetiza que as principais inovações trazidas pelo Ato Único Europeu foram a ampliação das competências dos integrantes do parlamento europeu, a criação de um tribunal de primeira instância, o estabelecimento de políticas comuns na área de agricultura e meio ambiente dos Estados-membros, o início dos trabalhos visando à implementação de uma moeda

¹⁵² Traz o texto que “A Europa dos Nove está consciente das obrigações políticas internacionais que advieram de sua unificação. Essa unificação não se faz contra quem quer que seja e não decorre de qualquer tipo de ambição de poder. Os Nove estão plenamente convencidos de que sua unidade é benéfica para a comunidade de todos os povos, uma vez que constitui elemento de equilíbrio e pólo de cooperação com todas as nações, independente de tamanho, cultura, ou sistema social. Eles desejam exercer um papel ativo na política mundial e, respeitando os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, contribuir para que as relações internacionais se fundam em mais justiça, a independência e a igualdade dos Estados sejam mais bem preservadas, o bem-estar mais bem distribuído e a segurança de cada um mais bem garantida. Essa vontade deverá conduzir os Nove a definir, gradativamente, posições comuns na campo da política externa.” PFETSCH, F. R., colaboração de BEICHEL T. **A União Europeia. História, instituições, processos**. Trad. MARTINS, E. C. DE R. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 98.

¹⁵³ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 46-47.

¹⁵⁴ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Soluções de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 46.

¹⁵⁵ Conforme sítio oficial da União Europeia: <www.europa.eu>. Acesso em: 11 mar. 2011.

única, entre outras¹⁵⁶.

Nesse andar, a Europa se afastava, cada vez mais, de suas experiências históricas marcadas pela soberania dos Estados nacionais, vigente até meados do séc. XX, e partia para uma futura unificação. A fundação da Sociedade das Nações, embora não tenha prosperado, demonstrou que outros caminhos eram possíveis¹⁵⁷.

Havia formas alternativas de organização estatal. Com o objetivo de garantir a paz, podemos distinguir dois tipos diferentes de organização, que admitem a constituição de formas mistas: as alianças federativas clássicas e uma segunda opção, que prega a interdependência mediante a integração¹⁵⁸.

As alianças federativas clássicas têm o equilíbrio europeu fundamentado na permanência da soberania dos Estados nacionais. É conhecida como a teoria realista das relações internacionais. A instituição de contrapoderes visa a impedir que um Estado se torne demasiado forte e passe a dominar os outros.

A outra via é o projeto caracterizado pela interdependência através da integração dos países. Nesse caso, os Estados transferem a uma terceira instância parcela de sua soberania.

O desenvolvimento e a concretização da organização do espaço europeu optou pela interdependência através da integração, culminando com a criação da União Europeia.

¹⁵⁶Traz o autor sobre o Ato Único Europeu: “Ampliou os poderes e competências dos deputados integrantes do Parlamento Europeu, os quais já em 1979 passaram a ser eleitos através do sufrágio universal para atuar conjuntamente com o Conselho em matérias em que era necessário maioria qualificada [...]; Criou um tribunal de primeira instância com competência para conhecer de ações propostas por particulares, sujeito a recurso ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (art. 11); [...] Iniciou os trabalhos visando à adoção da moeda única e estabeleceu critérios para políticas de cooperação econômica e monetária (art. 20) e de coesão econômica e social para o crescimento harmônico das economias Estados-membros (art. 23); Fixou para 31.12.1992 a consolidação do mercado comum e estabeleceu o conceito de mercado interno comunitário (art. 13); Instituiu, através do art. 2º, o Conselho Europeu, órgão de natureza política que se reúne para tratar das principais questões comunitárias; Alargou o poder de atuação das comunidades no que concerne às políticas sociais, com mecanismos comuns visando à proteção dos cidadãos e trabalhadores europeus (art. 21); Adotou uma política externa comum (art. 30).” GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Soluções de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 78-79.

¹⁵⁷ PFETSCH, F. R., colaboração de BEICHEL T. **A União Europeia. História, instituições, processos**. Trad. MARTINS, E. C. DE R. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 15.

¹⁵⁸ *Idem*.

3.2 A CRIAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

O Tratado de Maastricht, assinado em 07 de fevereiro de 1992, veio a instituir a União Europeia, tendo entrado em vigor em 01 de novembro de 1993. Foi alterada a designação da Comunidade Econômica Europeia, que passou a se denominar Comunidade Europeia. Foram ainda introduzidas novas formas de cooperação entre os governos dos Estados Membros em domínios como a defesa, a justiça e assuntos internos. Ao acrescentar esta cooperação intergovernamental ao sistema comunitário já existente, o Tratado de Maastricht criou uma nova estrutura, tanto política como econômica: a União Europeia (UE).

Eduardo Biacchi Gomes destaca que são três os pilares em que se baseia a nova estrutura: 1) o mercado comum, representado pela comunidade europeia; b) a cooperação relativa à defesa externa comum e c) a cooperação policial judiciária em matéria penal e civil¹⁵⁹.

A evolução para a instituição do mercado comum europeu só foi possível com o aprofundamento da integração através da vontade política dos Estados-membros, que instituíram órgãos comunitários capazes de respeitar, aplicar e fiscalizar as normativas do bloco. As instituições comunitárias se fazem mais necessárias quanto maior é a integração entre os países, e de sua atuação depende o sucesso de todo o processo¹⁶⁰.

Elizabeth Accioly não deixa de assinalar que o melhor avanço trazido pelo Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), foi a instauração progressiva de uma união monetária, o que resultou na entrada em circulação de uma moeda única, o conhecido euro, no ano de 2002¹⁶¹.

Foram três etapas sucessivas previstas para a criação de uma moeda única:

- 1 - a livre circulação de capitais, que se iniciou em 1 de julho de 1990;
- 2 - a convergência das políticas econômicas dos Estados-membros, que foi lançada em 1.º de janeiro de 1994 e
- 3 - a etapa de criação da moeda única, a partir de janeiro de 1999 e o

¹⁵⁹ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Soluções de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 47-48.

¹⁶⁰ *Idem*, p. 48.

¹⁶¹ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 47.

estabelecimento de um Banco Central Europeu¹⁶².

No campo social, as competências comunitárias foram alargadas por um protocolo social que faz parte do Tratado, como anexo. Infelizmente, o Reino Unido foi o único país que não firmou o protocolo. São objetivos do protocolo: promoção do emprego, melhoria nas condições de vida e de trabalho, proteção social adequada, diálogo social, desenvolvimento de recursos humanos necessários para assegurar um nível duradouro e elevado de emprego e a integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho¹⁶³.

Outra importante inovação trazida pelo TUE foi a criação da cidadania europeia, paralela àquela nacional, dos Estados-membros. Esta cidadania concede novos direitos aos europeus, e pode se manifestar nas duas dimensões: a nacional e a comunitária.

Entre os novos direitos que podem ser exercidos por qualquer europeu, está o direito de circular e residir livremente no território da União; o direito de votar e ser eleito nas eleições municipais e europeias, onde estejam residindo; o direito de recorrer à proteção diplomática de qualquer Estado-membro da UE quando no exterior (em caso de não existir representação de seu país de origem no país em que se encontra) e o direito de petição ao Parlamento Europeu e de apresentação de queixa junto ao Provedor de Justiça Europeu.

Em 1º de janeiro de 1995, a União Europeia se alarga, e passa, com a inclusão de Áustria, Finlândia e Suécia, a ser composta por quinze países.

Com um número maior de componentes, nessa nova composição, assina-se o Tratado de Amsterdã, em 02 de outubro de 1997, e que entrou em vigor em 01 de maio de 1999. Ele trouxe várias alterações ao Tratado da União Europeia (Maastricht) e ao Tratado que instituiu a Comunidade Europeia.

Nesse tratado, foram aprofundadas as políticas comunitárias em favor do cidadão, os quais ficaram mais próximos da União. Também foram aumentadas as

¹⁶² UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht.** Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁶³ *Idem.*

competências da UE, através da criação de uma política comunitária de emprego¹⁶⁴.

Após a assinatura desse tratado, consolidou-se a união monetária com a eliminação progressiva das moedas nacionais, que foram substituídas pelo euro no ano de 2002.

O Tratado de Amsterdã introduziu a cooperação reforçada, que significa cooperação mais estreita entre alguns Estados-membros, permitindo que esses países avancem na integração de maneira mais rápida que outros. Ficou possibilitada a construção da Europa em diferentes velocidades. Tal conceito abriga a compreensão de que uma Europa grande não pode manter um ritmo igual de integração, haja vista as diferenças existentes entre seus parceiros¹⁶⁵.

O Tratado de Nice, que foi assinado em 26 de fevereiro de 2001, entrou em vigor em 01 de fevereiro de 2003, reformulou as instituições do bloco, a fim de assegurar o funcionamento eficaz da União Europeia, prevendo sua expansão para 27 Estados Membros no ano de 2007. Tratou-se de uma versão única consolidada que reuniu o anterior Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia.

O Tratado de Nice focou-se em problemas institucionais que não ficaram solucionados com o Tratado de Amsterdã. Tornou mais eficaz o sistema jurisdicional; simplificou o recurso ao procedimento de cooperação forçada; tratou da composição da Comissão, da ponderação de votos no Conselho e da expansão dos casos em que se faz necessária a votação por maioria qualificada¹⁶⁶.

Entre as alterações trazidas pelo Tratado de Nice, podemos destacar a ampliação dos poderes do Presidente da Comissão Europeia, com maior poder diretivo dentro do órgão; a alteração da sistemática de tomadas de decisão do Conselho, que foi trocada de unanimidade para maioria qualificada; a possibilidade de criação de seções nacionais do TJUE e a alteração das competências de instâncias de primeiro e segundo grau, que passa a exercer, comparativamente, as competências de tribunal constitucional de revisão¹⁶⁷.

¹⁶⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdã**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁶⁵ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 56.

¹⁶⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Nice**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_PT.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁶⁷ GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Soluções de Controvérsias**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 82.

Em 01 de maio de 2005, entraram na União Europeia dez novos Estados-membros: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia e República Theca, elevando o número de membros de quinze para vinte e cinco¹⁶⁸.

Nesse andar, a União Europeia já pensava em estatuir uma Constituição para o bloco. O Tratado que tentou estabelecer uma Constituição para a Europa foi adotado pelos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu de Bruxelas, em Roma, em 29 de outubro de 2004, mas, como não chegou a ser ratificado, não entrou em vigor.

Tratou-se de grande aspiração do bloco e de um passo que sintetizava um momento histórico, já que o Tratado, que almejou estabelecer uma Constituição para a Europa, consolidou cinquenta anos de tratados europeus. A ideia era que ele revogasse e substituísse, por um texto único, todos os tratados existentes, à exceção do Tratado Euratom¹⁶⁹.

A constitucionalização do bloco parecia uma saída para fortalecer e institucionalizar a União Europeia. Entretanto, em referendo realizado em maio de 2005, a população francesa rejeitou a adoção de uma constituição europeia por 54,87% de sua população de votantes, sendo seguida pelos holandeses, com margem negativa ainda maior: 62% do total de votantes. Após tais resultados, foram interrompidos os processos de consulta às populações da Dinamarca, Suécia, Irlanda, República Tcheca, Polônia, Portugal e Reino Unido¹⁷⁰.

Em 01 de janeiro de 2007 passam a fazer parte da União Europeia a Bulgária e a Romênia. Os componentes do bloco somam vinte e sete Estados-membros. Esse é o número de Estados parceiros até os dias de hoje.

No mesmo ano de 2007, em 13 de dezembro, foi assinado o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em dezembro de 2009. Ele alterou os dois principais Tratados da UE: o Tratado da União Europeia e o Tratado que instituiu a

¹⁶⁸ “Esses países foram admitidos como membros na UE porque cumpriram as exigências necessárias para tanto. Outros dois países, Bielorrússia e Ucrânia, entretanto, não foram admitidos, porque não são democracias e existe o problema em larga escala de violência política. BROWN, C.; AINLEY, K. **Understanding International Relations**. 3 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 191.

¹⁶⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁷⁰ RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p. 110.

Comunidade Europeia (que passou a se chamar Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Foram anexados ao Tratado vários protocolos e declarações.¹⁷¹

Entre os fins a que se destina o mais recente tratado, está aumentar a democracia na UE, a fim de responder às expectativas dos cidadãos europeus em matéria de responsabilidade, de abertura, de transparência e de participação. Existe também a preocupação em aumentar a eficácia da atuação da UE e a sua capacidade para enfrentar os atuais desafios globais, entre os quais estão o respeito e implementação dos direitos humanos, as alterações climáticas, a segurança e o desenvolvimento sustentável.

A União Europeia empreende esforços para a promoção da paz, do progresso social e da democracia, através do diálogo econômico e político com seus parceiros¹⁷².

São esforços que reafirmam os objetivos e valores da União Europeia, que projeta seu futuro baseado na construção de sua própria história. Como exemplo bem-sucedido de integração, a UE atrai seus vizinhos para a participação no bloco econômico, através do comércio. Entretanto, o comércio é uma estrada que leva ao bloco, mas que provoca mudanças internas nesses países, que vai muito além de relações mercantis, englobando questões sociais, políticas e de direitos humanos.

Embora questões comerciais estejam relacionadas com a união dos países em blocos econômicos, a questão em pauta é para onde essa relação leva e quais as variáveis envolvidas. No caso europeu, a preocupação inicial com a manutenção da paz e a viabilidade comercial levou à preocupação com o desenvolvimento, de maneira completa, abrangente¹⁷³.

Richard T. Griffiths, ao analisar esse processo, faz uma analogia com uma série de círculos concêntricos que se alargam, até que os países venham a fazer parte do bloco. No processo de integração dos países na UE, esses passam por um período de associação, onde adquirem *status* para o livre comércio limitado, acompanhado

¹⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**. Disponível em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁷² POZZOLI, L. **Direito Comunitário Europeu. Uma perspectiva para a América Latina**. São Paulo: Editora Método, 2003, p. 158.

¹⁷³ “A questão de uma teoria geral sobre relação entre comércio e desenvolvimento esbarra em duas questões conceituais. A primeira delas é o grande número de variáveis a serem consideradas na construção de um modelo analítico. A segunda refere-se justamente ao conceito de desenvolvimento que se leva em consideração.” BARRAL, W. A influência do comércio internacional no processo de desenvolvimento. In: BARRAL, W.; PIMENTEL, L. O. (Org.). **Comércio Internacional e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p.13.

por uma assistência financeira e técnica para prepará-los para enfrentar as demandas institucionais e legais da associação. Estão incluídas demandas por mudanças normativas e a adoção de estruturas democráticas¹⁷⁴.

A associação não é um instrumento utilizado apenas com os países candidatos a aderir ao bloco. É aplicada também para os Estados europeus que optaram pela não adesão completa ao grupo, além daqueles que a UE entende que não pretende admitir de forma definitiva ao bloco.

A União Europeia concentra esforços para concretizar acordos comerciais com países de fora da União. Trata-se de política de sucesso que resultou na duplicação do número de países pertencentes ao bloco econômico em cerca de vinte anos; além de abrir negociações com mais da metade dos países do globo. Mas a UE não é apenas uma potência no comércio. Ela está se tornando uma potência através das transações comerciais, usando sua influência nesse imenso mercado para obter mudanças nas políticas nacionais de seus parceiros comerciais, que envolvem a concretização dos direitos humanos. Busca, assim, formar novos parceiros na governança global¹⁷⁵.

Deisy de Freitas Lima Ventura concebe a rede de relações internacionais da União Europeia abrangendo quase todo planeta, graças às centenas de acordos internacionais e às Delegações da Comissão Europeia, que a representam em todas as regiões do mundo. Houve a criação de técnicas jurídicas e diplomáticas, adaptadas do direito internacional à realidade comunitária. Além da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), criada em 1980, o sistema de ação externa da UE compreende estruturas de negociação muito variadas, procedimentos complexos, acordos internacionais, parceiros inusitados e interpretações jurisprudenciais às vezes surpreendentes. As relações externas do bloco são, ao mesmo tempo, sinal de sua influência e de seu poder de atração sobre o mundo, e o reflexo das atitudes dos Estados-membros em relação ao processo de integração¹⁷⁶.

A diplomacia é um instrumento importante na ação da Comissão para garantir, promover e fortalecer os interesses da UE no plano externo, quando fala de

¹⁷⁴ GRIFFITHS, R. T. Os círculos concêntricos do regime comercial da União Europeia de 1989 até os dias de hoje. Trad. GHIGGI, L. e CAPELLETE, E. In: WIESEBORN, M. e GRIFFITHS, R. T. (Org.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008, p. 110.

¹⁷⁵ *Idem*.

¹⁷⁶ VENTURA, D. DE F. L. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia. Os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003, p. 320.

um espaço supranacional que está construído à imagem do Estado nacional¹⁷⁷.

Temos uma expansão europeia que inicialmente está baseada no comércio e no poder que hoje a União possui como bloco econômico. Ocorre que tal expansão não está fundada apenas na expansão ilimitada e grotesca do capital, denotando a exigência feita de seus parceiros comerciais relativamente às questões democráticas e de respeito aos direitos humanos.

A UE, assim procedendo, se consolida como propagadora de uma sociedade supranacional e mantém-se no centro da história, alargando sua influência para além do ocidente. Os valores e os ideais ganharam uma nova roupagem. Mas permanecem eurocêtricos.

3.3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA

Conforme foi se construindo e consolidando a União Europeia, gradualmente o conceito de soberania estatal deixou de ser um dogma político abstrato e passou a ser delimitado e condicionado às pretensões dos Estados-membros no processo de integração¹⁷⁸.

Para Lafayette Pozzoli, o sucesso da integração da União Europeia está na integração e conexão entre o ordenamento jurídico comunitário e o ordenamento jurídico interno dos Estados-membros. Isso se estende ao ordenamento jurídico internacional e aos ordenamento jurídicos nacionais, ligados por uma relação de coordenação, enquanto reciprocamente autônomos¹⁷⁹.

O ordenamento jurídico supranacional é aquele que é eficaz sobre todos os Estados-membros. As determinações oriundas dos órgãos diretivos do bloco abrangem todos os países, devendo ser respeitadas, existindo sanções aplicadas a eventuais descumprimentos. Tanto as normas, quanto o seu cumprimento, são garantidos por instituições que possuem jurisdição acima dos países membros do

¹⁷⁷ POZZOLI, L. **Direito Comunitário Europeu. Uma perspectiva para a América Latina**. São Paulo: Editora Método, 2003, p. 158.

¹⁷⁸ SOARES, M. L. Q. **Direitos Humanos, Globalização e Soberania**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 46.

¹⁷⁹ POZZOLI, L. *Op. cit.*, p. 157.

bloco, que é a característica da supranacionalidade.

No intergovernalismo, a eficácia das normativas comunitárias é mais frágil, porque depende de processos internos dos países para a garantia de sua vigência. As determinações oriundas dos órgãos diretivos do bloco abrangem, igualmente, todos os países, devendo ser respeitadas, mas eventuais descumprimentos podem ser tolerados. A razão é que tanto as normas, quanto o seu cumprimento, não são garantidos por instituições com jurisdição supranacional, dependendo do comprometimento e responsabilidade de cada Estado-membro.

O sistema institucional europeu se situa entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo. Existem a cooperação interestatal e as políticas públicas comunitárias. A união política é o ponto mais extremo da evolução da política comunitária. A união econômica e monetária aprofunda a integração econômica, que não seria alcançada em nenhuma outra forma de integração, como a zona de livre comércio, a união aduaneira ou o mercado interno unificado¹⁸⁰.

A União Europeia é regulada por normativas jurídicas peculiares, com caráter supranacional, que se estabeleceram a partir dos tratados comunitários. Essas normativas geram direitos e obrigações, vinculando Estados-membros, instituições comunitárias, pessoas jurídicas e pessoas físicas¹⁸¹.

Eduardo Biacchi Gomes entende como mais vantajosa a adoção da supranacionalidade no processo de integração, apontando que as vantagens de órgãos supranacionais, com funções próprias, adotam decisões visando à integração e com vontade autônoma em relação aos estados-membros. São elencadas as seguintes

¹⁸⁰ PFETSCH, F. R., colaboração de BEICHEL T. **A União Europeia. História, instituições, processos.** Trad. MARTINS, E. C. DE R. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 117. Acrescenta o mesmo autor que “se instituiu um sistema institucional original próprio. Diversamente das instituições nacionais e transnacionais, surgiu um “terceiro nível”, com competências próprias genuínas. A UE distingui-se também por um sistema político de múltiplos níveis. Nesse sistema de múltiplos níveis, os atores estatais (por exemplo: no Conselho de Ministros), não-estatais (por exemplo: na Comissão de Assuntos Econômicos e Sociais), e regionais (na Comissão das Regiões) estão lado a lado. A complexidade do formato atual pode ser definida pelo conceito de “rede.” A União Europeia corresponde mais a um mecanismo complexo do que a uma comunidade política organizada hierarquicamente (como, p. ex., a sociedade chinesa) ou aglomerado anarquicamente (como, p. ex., o mundo árabe).” *Idem.*, p. 118.

¹⁸¹ SOARES, M. L. Q. **Direitos Humanos, Globalização e Soberania.** 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 46.

vantagens¹⁸²:

- 1) Possibilita uma maior integração do bloco econômico, devido à presença de órgãos com competências próprias, que adotam suas decisões, no interesse da integração, independentemente dos interesses dos Estados.
- 2) Têm-se um aprofundamento maior da integração, pois, com a adoção, por parte dos Estados de uma política única comunitária, os conflitos podem ser resolvidos de forma mais fácil, sempre em prol do bloco econômico;
- 3) Na supranacionalidade o cidadão é sujeito ativo e passivo das normas emanadas pelos órgãos comunitários, o que possibilita a sua participação, efetiva no processo de integração.
- 4) Finalmente, através desse instituto, permite-se a criação de um verdadeiro ordenamento “jurídico-comunitário”, através da uniformidade na interpretação e aplicação das normas comunitárias, exercendo papéis importantes o TJCE, bem como os juízes dos tribunais nacionais, que efetivamente, aplicam, em suas jurisdições as normas de Direito Comunitário.

O estudo da evolução jurídica das normativas e instituições supranacionais constitui o Direito Comunitário, que nasce do Direito Internacional Público, e visa a regular o funcionamento das entidades supranacionais, que se distinguem dos Estados nacionais e dos organismos internacionais típicos¹⁸³.

Elemento fundamental em um sistema supranacional é o reconhecimento de um conjunto de valores ou interesses comuns entre alguns dos Estados-membros. Identificados esses valores ou interesses, a supranacionalidade existe quando se consegue dar efetividade à concretização desses valores ou interesses comuns, através de órgãos independentes que consigam estabelecer regras e tomar decisões que comprometam os Estados envolvidos¹⁸⁴.

É necessário que as instituições que compõem essa estrutura supranacional

¹⁸² GOMES, E. B. União Europeia e Mercosul. Supranacionalidade versus intergovernabilidade. **Revista âmbito jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335>. Acesso em: 26 fev. 2011. Também são elencadas as desvantagens da adoção da supranacionalidade:

1) Para a adoção do instituto, o desenvolvimento dos Estados deve ser harmônico, quer em seus aspectos, sociais, econômicos, culturais e outros; 2) Na supranacionalidade, através da adoção do instituto da delegação de competências, o Estado não pode exercer, mesmo que temporariamente, parte de sua soberania, que é condicionada em prol dos órgãos comunitários; 3) Os Estados se submetem aos interesses do bloco econômico, ademais com a supranacionalidade, necessariamente deve haver a existência de instituições permanentes, com funcionários próprios, o que muitas vezes, torna dispendioso o processo. 4) Os modelos de integração não devem ser simplesmente copiados, vide o exemplo da Comunidade Andina, que “transplantou” para o seu ordenamento jurídico, o Direito Comunitário e a supranacionalidade, a qual, está desde há muito tempo, fadada ao fracasso.

¹⁸³ SOARES, M. L. Q. **Direitos Humanos, Globalização e Soberania**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 46.

¹⁸⁴ VENTURA, D. DE F. L. **A ordem jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 32.

sejam autônomas dos Estados que a integram e busquem exclusivamente realizar os valores e interesses comuns, levando à concretização plena da integração¹⁸⁵.

Para Frank R. Pfetsch, quatro elementos evocam atenção até hoje no processo de integração europeu e merecem reflexão: *o processo em si, as instituições, a estrutura de múltiplos níveis e a igualdade na desigualdade*¹⁸⁶.

O processo. Identificam-se diversas etapas e fases no processo de institucionalização. A evolução que começou do mercado setorial para o mercado comum, e, após, da comunidade econômica para a União Europeia. Trata-se de um processo contínuo que ainda está em aberto, não finito. Houve períodos marcados por crises e estagnação, mesmo quando havia a antevisão de novas etapas de desenvolvimento para a Europa. Se ocorreu diversidade no campo político, também existiu a perseverança das pessoas. Essas interações tornaram possível uma circulação maior de informações e uma compreensão maior das motivações e dos interesses de cada parte no processo de integração. Os custos das negociações foram reduzidos com a melhora nas comunicações entre os parceiros. O reforço coletivo dos valores, princípios, normas e expectativas comuns e indispensáveis à evolução das condições de negociação foi facilitado por estruturas decisórias cada vez mais aperfeiçoadas.

As instituições da UE. Trata-se de construção institucional única, formatada para a estrutura de negociações que lhe é própria. Ao mesmo tempo supranacionais e intergovernamentais, trazem ao ambiente interno da UE processos de negociação completamente diversos das instituições internacionais. Instituições comunitárias evidenciam a face supranacional da União, ao mesmo tempo em que facilitam a integração. As obrigações internacionais são respeitadas. Existe flexibilidade e rapidez na solução de crises, que não seriam alcançadas, com o mesmo sucesso, em processos intergovernamentais.

A estrutura de múltiplos níveis. O processo político da UE está estruturado em diversos níveis políticos, misturando atores e temas em uma diversificada rede. É multifacetado, pluritemático, poliativo. A comunicação ágil facilita as possibilidades

¹⁸⁵ VENTURA, D. DE F. L. **A ordem jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 32.

¹⁸⁶ PFETSCH, F. R., colaboração de BEICHELT T. **A União Europeia. História, instituições, processos**. Trad. MARTINS, E. C. DE R. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 119-120.

de soluções dentro do bloco.

A igualdade na desigualdade. Existem princípios de proteção às minorias. A aplicação desses princípios se dá mediante procedimentos institucionais e redistribuição de recursos. A diretriz de solidariedade influencia os processos de negociação dentro da União Europeia. A importância econômica de um país não lhe dá maior poder de decisão dentro do sistema.

As instituições da União Europeia, notadamente as que possuem similares na estrutura do Mercosul, serão melhor analisadas no capítulo comparativo mais adiante, a fim de que possamos estabelecer um comparativo entre os dois blocos.

Os tratados trazem as atribuições dos órgãos europeus. Os principais são o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas, que estão envolvidos nos processos de decisão e co-decisão¹⁸⁷.

O Parlamento Europeu compõe-se de representantes de cidadãos de toda a União Europeia. Desde o ano de 1979, os deputados são eleitos diretamente pelos cidadãos que os representam (atualmente, são 736 deputados que representam o povo dos 27 países da UE, ou seja, cerca de 500 milhões de pessoas). Trata-se do único órgão da UE onde os membros são eleitos pelos cidadãos europeus¹⁸⁸.

O Conselho da União Europeia foi instituído pelos tratados constitutivos da década de 50, sendo o principal órgão de tomada de decisões da UE. Ele congrega os Estados Membros, que se fazem representar, nas reuniões, por seus ministros da área que está em discussão¹⁸⁹.

O Conselho da União Europeia é uma instituição diferente do Conselho Europeu.

O Conselho Europeu passou a ser uma Instituição Europeia somente em 01 de dezembro de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Ele é composto pelos Chefes de Estado ou Chefes de Governo dos Estados-membros, e pelo

¹⁸⁷ União Europeia. **Instituições e órgãos da UE.** Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

¹⁸⁸ União Europeia. **Parlamento Europeu.** Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PT&id=146>>. Acesso em: 10 mar. 2011. Sobre os poderes do Parlamento Europeu: “Ao longo da revisão dos Tratados, os poderes do Parlamento Europeu, no seio das instituições europeias, não têm cessado de aumentar. Actualmente, o Parlamento Europeu impõe-se como um co-legislador, dispõe de um poder orçamental e desempenha um papel de controlo democrático sobre todas as instâncias europeias”.

¹⁸⁹ União Europeia. **Conselho da União Europeia.** Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=pt>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

presidente da Comissão, que se reúnem, ordinariamente, duas vezes por semestre, ou extraordinariamente, por convocação¹⁹⁰.

A Comissão Europeia é o braço executivo da UE, responsável pela execução das decisões do Parlamento Europeu e do Conselho. Representa e defende os interesses da UE como instituição, sendo independente dos governos nacionais. É igualmente responsável por garantir o cumprimento dos Tratados e da legislação europeia¹⁹¹.

O Tribunal de Justiça da União Europeia assegura a interpretação e o cumprimento uniforme da legislação europeia, tendo sua sede em Luxemburgo. É composto por 27 juízes e 8 advogados-gerais, escolhidos de comum acordo pelos Estados-membros, para um mandato de seis anos, renovável¹⁹².

O Tribunal Geral, que corresponde à primeira instância, é composto por, pelo menos, um juiz por Estado-membro. Os juízes são nomeados de comum acordo pelos governos dos países do bloco. Os seus mandatos são de seis anos, renováveis. O presidente do Tribunal é escolhido pelos próprios juízes, para um mandato de três anos¹⁹³.

O Tribunal da Função Pública da União Europeia delibera litígios entre a UE e os seus funcionários e agentes. É composto por sete juízes, nomeados pelo Conselho, para um período de seis anos, e o mandato é renovável¹⁹⁴.

O Tribunal de Contas fiscaliza a execução do orçamento da União Europeia e a aplicação dos fundos dela provenientes. É composto por um juiz de cada Estado-membro, nomeado pelo Conselho e que têm mandato renovável de seis anos. Os membros designam o Presidente, que possui mandato renovável de 3 anos¹⁹⁵.

Além dessas Instituições, a UE possui diversos órgãos que desempenham missões específicas:

a) o Comitê Econômico e Social Europeu representa a sociedade civil, os

¹⁹⁰ União Europeia. **Conselho Europeu**. Disponível em: <<http://www.european-council.europa.eu/the-institution.aspx?lang=pt>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁹¹ União Europeia. **Comissão Europeia**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/index_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁹² União Europeia. **Tribunal de Justiça da União Europeia**. Disponível em: <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁹³ União Europeia. **Tribunal Geral**. Disponível em: <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁹⁴ União Europeia. **Tribunal da Função Pública**. Disponível em: <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/>. Acesso em: 15 mar. 2011.

¹⁹⁵ União Europeia. **Tribunal de Contas**. Disponível em: <<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/Organisation/Structure>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

empregadores e os trabalhadores;

- b) o Comitê das Regiões representa as autoridades regionais e locais;
- c) o Banco Europeu de Investimento financia projetos de investimento da UE e ajuda pequenas empresas por intermédio do Fundo Europeu de Investimento;
- d) o Banco Central Europeu é responsável pela política monetária europeia;
- e) o Provedor de Justiça Europeu investiga as queixas dos cidadãos sobre a má administração das instituições e órgãos da UE;
- f) a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados salvaguarda a privacidade dos dados pessoais dos cidadãos;
- g) o Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias publica informação sobre a UE.

Existe também uma série de agências especializadas, que foram criadas para assumirem certas missões técnicas, científicas ou de gestão, o que vem a demonstrar a qualidade da estrutura funcional da União Europeia.

3.4 A AGENDA DE DIREITOS HUMANOS E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA UNIÃO EUROPEIA

Apesar de ser o berço da cultura ocidental eurocêntrica, foi o velho continente palco de lutas constantes ao longo de sua história. As duas grandes guerras, ocorridas no século XX, foram o cenário de horrores e atrocidades na Europa. Tanta dor acabou por tornar a necessidade de proteção aos Direitos Humanos uma realidade inafastável, premente.

O sistema de proteção aos Direitos Humanos regional europeu existe mesmo antes da criação da União Europeia, sendo, portanto, “o mais consolidado e amadurecido, exercendo forte influência sobre os demais – os sistemas interamericano e o africano¹⁹⁶”.

A Convenção Europeia de Direitos Humanos foi adotada pelo Conselho da Europa em 4 de novembro de 1950, tendo entrado em vigor em 3 de setembro de

¹⁹⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 1 ed 2 tir. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 63.

1953. Com o protocolo nº 11 entrando em vigor no ano de 1998, foi instituída uma Corte permanente, um marco importante da justicialização do sistema, quando qualquer ONG, grupo de indivíduos e mesmo indivíduos singulares passaram a ter direito de acessar o sistema¹⁹⁷.

A Corte Europeia de Direitos Humanos não se tornou um efetivo instrumento legal rapidamente. Embora a Convenção Europeia sobre Direitos Humanos tenha sido assinada no ano de 1950 e vigorando a partir de 1953, durante vinte anos ela não teve muita importância. Nas palavras de Jochen Frowein, Vice-presidente da Comissão, ela era “a bela adormecida, frequentemente referida, mas sem grande impacto¹⁹⁸”.

Tal informação encontra fundamentação no fato de que, entre os anos de 1955 e 1997, foram somente em número de 13 as petições apresentadas por Estados à Comissão (apesar de, no mesmo período, terem sido efetivadas 39.034 reclamações privadas)¹⁹⁹.

Criadas as Comunidades Europeias, houve uma grande evolução até a União Europeia a que se chegou nesse novo século. Hoje, são requisitos comuns aos Estados-membros e critérios para admissão à UE, entre outros, a estabilidade institucional da democracia e do Estado de Direito, a preservação dos Direitos Humanos, incluindo a proteção das minorias e uma economia de mercado operacional²⁰⁰.

Nos dias atuais, a UE apresenta uma situação positiva em termos de realização de direitos humanos. Entretanto, está empenhada na luta contra o racismo, a xenofobia e outros tipos de discriminação com base na religião, no gênero, na deficiência ou na orientação sexual, interessando-se especialmente pela situação dos direitos humanos na área do asilo e da migração. Existe a tradição de acolhimento na UE, tanto daqueles que vêm por motivos de trabalho como dos que fogem da guerra ou das perseguições. Essa preocupação também leva a Europa a fomentar esses

¹⁹⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 1 ed 2 tir. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 134.

¹⁹⁸ ANTHONY W. B., RICHARD S. K., MARK W. J. *European Human Rights Law. Text and Materials*. 2 ed. Oxford: Oxford Press, 2000, p. 69.

¹⁹⁹ *Idem*.

²⁰⁰ PFETSCH, F. R., colaboração de BEICHEL T. *A União Europeia. História, instituições, processos*. Trad. MARTINS, E. C. DE R. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 113.

valores no exterior²⁰¹.

A construção de uma cidadania europeia é instrumento ainda limitado, mas que garante a concretização dos direitos humanos (direitos civis, políticos e socioeconômicos) para os indivíduos que vivem na União Europeia, sejam nacionais ou estrangeiros. Os direitos humanos têm um papel central na União Europeia, e se correlacionam com a cidadania, de maneira indissociável²⁰².

Enquanto a Europa caminhou rumo ao maior aprofundamento da integração, foi alargado esse conceito de cidadania, e, através de suas normativas, garantindo o gozo dos direitos humanos aos seus nacionais, os cidadãos europeus.

Exemplificativamente, como traz Guido Soares, o continente europeu evoluiu para um patamar melhor na proteção dos Direitos Humanos no ano de 1994, com o advento do Protocolo nº 11, e avançou mais quando se adicionaram a esse primeiro passo as modificações trazidas pelo Acordo Europeu Relativo a Pessoas que participam nos Procedimentos da Corte Europeia dos Direitos Humanos, firmado em 5 de maio de 1997. O direito materializado foi a permissão a qualquer cidadão europeu, que entendesse ter seus direitos violados, acessar diretamente a Corte de Estrasburgo para efetuar sua reclamação. Como se verá adiante, comparativamente, no sistema americano (Pacto de San José da Costa Rica) inexistente essa possibilidade de acesso direto dos indivíduos, sendo que as reclamações devem ser dirigidas, primeiramente, à Comissão de Direitos Humanos²⁰³.

²⁰¹ Segundo o portal da União Europeia, “Para promover os direitos humanos em todo o mundo, a UE criou o denominado Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos.” Este instrumento, que dispõe de um orçamento de 1,1 mil milhões de euros para 2007-2013, situa o respeito pelos direitos humanos e pela democracia num contexto mundial, privilegiando quatro domínios:

- a) reforço da democracia, da boa governação e do Estado de Direito (apoio ao pluralismo político, à liberdade de imprensa e ao bom funcionamento do sistema de justiça);
- b) abolição da pena de morte em países onde ainda está em vigor;
- c) luta contra a tortura através de medidas de prevenção (formação e educação das forças policiais) e de medidas de carácter repressivo (como a criação de tribunais internacionais e penas);
- d) luta contra o racismo e a discriminação, assegurando o respeito pelos direitos políticos e civis.

Este instrumento financia igualmente projectos nos domínios da igualdade entre homens e mulheres e da protecção das crianças. Além disso, apoia acções conjuntas da UE e outras organizações activas na defesa dos direitos humanos, tais como as Nações Unidas, o Comité Internacional da Cruz Vermelha, o Conselho da Europa e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa.

União Europeia. Disponível em: <http://europa.eu/pol/rights/index_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

²⁰² GIL-BAZO, M.-T. O papel dos Direitos Humanos no processo de integração da Europa. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Económica e Integração Regional. Desafios do Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 230-231.

²⁰³ SOARES, G. F. S. União Europeia, Mercosul e a protecção aos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Económica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 127-128.

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 01 de dezembro de 2009, introduziu alterações no Tratado da União Europeia e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e consolidou a reintrodução da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na normativa europeia, com *status* de tratado.

Nesse tratado, restou consolidada a instituição da cidadania da União, para qualquer cidadão nacional de um dos Estados-membros da UE. São garantidos o direito de circular e permanecer no território dos Estados-membros; o direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais de onde residem e para o Parlamento Europeu, o direito de se beneficiar da proteção diplomática de outro Estado-membro no exterior; o direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu e de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União em qualquer das línguas dos tratados e obter a resposta na mesma língua²⁰⁴.

Restou também assegurada a livre circulação dentro do território da UE, dando poderes ao Parlamento e ao Conselho para tomarem as medidas necessárias para assegurar, além desse direito, as devidas proteções sociais, e, quando necessário, avançar na busca de soluções que podem estar além do que está previsto nos tratados²⁰⁵.

O Tratado de Lisboa permite a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Essa Convenção e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (que supervisiona a aplicação da Convenção) se constituem na base de proteção aos Direitos Humanos na Europa.

Se o bloco se firmar nessa direção, a adesão virá a fortalecer os direitos fundamentais na União Europeia, reforçando a credibilidade do sistema em matéria de Direitos Humanos e a política externa do bloco, demonstrando a vontade e a necessidade de sua valorização.

O preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia salienta que o bloco está baseado nos princípios da democracia e do Estado de direito; fundado nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, que são seu patrimônio espiritual e moral.

²⁰⁴ União Europeia. **Tratado de Lisboa.** Disponível em: <<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/Organisation/Structure>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

²⁰⁵ *Idem.*

O ser humano é colocado no centro de ação do bloco, quando criada a cidadania da União dentro de um espaço de liberdade, segurança e justiça²⁰⁶.

A pluralidade e o diálogo com as fontes de direitos humanos previstos na Carta abriga o espírito da multiculturalidade europeia, prevendo o sopesamento e aplicação de várias normativas e entendimentos jurisprudências ao mesmo tempo.

Françoise Tulkens e Johan Callewaert, ao abordarem o tema, lembram que os direitos fundamentais têm por vocação a assemelhação, e não a divisão. Na Europa de hoje, existe um grande interesse sobre eles. Lembrado também a complementaridade no espaço europeu, no campo dos direitos fundamentais, entre a Europa do Conselho da Europa e a da União Europeia²⁰⁷.

Na concepção pluralista de direito vigente na Europa, a coexistência das diversas ordens jurídicas é reconhecida e respeitada. O pluralismo é um fato para a proteção dos direitos humanos. A pluralidade se faz presente nos diversos textos fundadores, universais ou regionais, que reconhecem e garantem os direitos fundamentais. Textos que podem se diferenciar por seu objeto (diferentes direitos humanos, como políticos e civis para uns ou econômicos, sociais e culturais para outros), por seus beneficiários (direcionados a todos os seres humanos ou a uma parcela, como as pessoas atingidas por situações específicas e ou as minorias), ou a natureza do instrumento em que consta o direito (tratado, convenção ou a Carta), fazem parte desse contexto. A pluralidade também se encontra nos sistemas de proteção, que abrange os sistemas global, regional e local. A base dos sistemas, entretanto, está na atuação do juiz local, porque o primeiro juiz de direito humanos é o juiz nacional²⁰⁸.

²⁰⁶ A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia está disponível em: <<http://europa.eu>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

²⁰⁷ TULKENS, F. e CALLEWAERT, J. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: o ponto de vista de uma juíza da Corte Europeia de Direitos Humanos. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 173.

²⁰⁸ Acrescentam Françoise Tulkens e Johan Callewaert: “É então essa pluralidade que é importante consagrar, inicialmente através de uma alteração de perspectiva, e em segunda, de outras finalidades. A concepção de um Direito Internacional dos Direitos Humanos é, hoje em dia, um desafio maior ao pensamento jurídico tradicional. Esse desenvolvimento torna mais frágil, menos justa, menos adequada a maneira piramidal de pensar; poderíamos dar múltiplos exemplos.[...] Nessa perspectiva de rede, a hierarquia é substituída pela alternância, a subordinação pela coordenação, a linearidade pela interação, o confronto pela coexistência, a oposição pela altruidade e reciprocidade. Nessa perspectiva, que é decididamente a minha, as coisas se apresentam da mesma maneira.” TULKENS, F. e CALLEWAERT, J. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: o ponto de vista de uma juíza da Corte Europeia de Direitos Humanos. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 188-189.

Esse diálogo colaborará para o desenvolvimento de uma jurisprudência mais coerente entre o Tribunal de Justiça Europeu e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Os valores comuns dos Estados Membros da Europa estão sintetizados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, reunindo em texto único os direitos civis e políticos, bem como os econômicos e sociais. O preâmbulo explica os objetivos da carta: “é necessário, conferindo-lhes maior visibilidade por meio de uma Carta, reforçar a protecção dos direitos fundamentais, à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica²⁰⁹”.

A idéia de elaboração do documento surgiu em junho de 1999, quando o Conselho Europeu decidiu ser oportuno consagrar uma Carta em que constassem os direitos fundamentais em nível europeu, para conferir-lhes visibilidade. O documento foi elaborado por uma Convenção que se compunha por representantes dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados Membros, um representante do Presidente da Comissão Europeia, deputados do Parlamento Europeu e deputados dos parlamentos nacionais.

A ideia principal foi de que ela deveria conter os princípios gerais consagrados na Convenção do Conselho da Europa de 1950, os resultantes das tradições constitucionais comuns dos Estados-membros, os direitos fundamentais próprios dos cidadãos da União e os direitos econômicos e sociais consagrados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, bem como os princípios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Adotada em Nice, em dezembro de 2000, pelos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, a Carta representava um compromisso político, porque não possuía efeitos jurídicos compulsórios.

No entanto, pelo novo Tratado de Lisboa, a Carta é investida de força obrigatória através da introdução de uma menção que lhe reconhece valor jurídico idêntico ao dos Tratados. Com esse novo efeito, ela veio a ser novamente promulgada em dezembro de 2007.

A Carta veio a reforçar a segurança jurídica no que diz respeito à protecção dos direitos fundamentais, protecção essa antes apenas garantida pela jurisprudência

²⁰⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <<http://europa.eu>>. Acesso em: 08 fev. 2011.

do Tribunal de Justiça e pelo artigo 6º do Tratado da UE, contribuindo, assim, para desenvolver o conceito de cidadania da União, dando-lhe visibilidade, bem como para criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

Trata-se da reunião de todos os direitos que se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como legislações nacionais e convenções internacionais do Conselho da Europa, das Nações Unidas e da Organização Internacional do Trabalho, que estão agora reunidos num único documento.

Após o preâmbulo, a Carta contém cinquenta e quatro artigos distribuídos em sete capítulos, que tratam da dignidade, das liberdades, da igualdade, da solidariedade, da cidadania, da justiça e de disposições gerais²¹⁰.

Embora os enunciados da Carta tragam direitos reconhecidos a qualquer pessoa, existe a menção a grupos com necessidades específicas, como, por exemplo, crianças, idosos ou pessoas com deficiência.

Importante ressaltar que restaram expandidos os direitos do cidadão europeu. Foram adicionados aos já anteriormente criados pelo Tratado de Maastricht: o direito a uma boa administração, o direito de acesso a documentos e a consolidação da liberdade de circulação e permanência. Ampliou-se a cidadania europeia.

São ainda criados modernos direitos que não se encontravam na Convenção do Conselho da Europa de 1950, relativos à bioética, proteção de dados, etc. Assimila, de algumas legislações nacionais já existentes, o reconhecimento da família de forma mais ampla, deixando o casamento de ser considerado apenas aquele realizado entre homem mulher, estando referido, apenas, como casamento.

Nas disposições gerais, estão estabelecidos os liames entre a Carta e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), bem como determinado o âmbito de aplicação da Carta. Esta é aplicável às instituições europeias pelo princípio da subsidiariedade, não podendo, de modo algum, alargar as competências e as funções que lhes são conferidas pelos Tratados. Os princípios delineados na Carta são igualmente aplicáveis aos Estados Membros (às autoridades centrais, bem como às autoridades regionais ou locais) sempre que apliquem a legislação comunitária.

No tema de livre circulação de pessoas, o diálogo entre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e Carta dos Direitos Fundamentais da

²¹⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <<http://europa.eu>>. Acesso em: 08 fev. 2011.

União Europeia comprova o notório progresso do tema.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) não aborda a livre circulação diretamente, referindo-se somente ao direito a algumas liberdades conferidas ao cidadão²¹¹.

Entretanto, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia expandiu os direitos previstos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) assegurando o direito de livre circulação de pessoas de maneira²¹².

Sob o enfoque dos direitos humanos, a livre circulação é um dos direitos mais importantes garantidos ao cidadão europeu. Está protegida na legislação comunitária, sendo elemento basilar da cidadania europeia. É um direito que se complementa por um sistema de coordenação dos regimes de segurança social e também por um sistema que assegura o reconhecimento mútuo dos estudos formais desenvolvidos em cada um dos Estados-membros²¹³.

Inicialmente, com a criação da Comunidade Europeia, em 1957, a livre circulação foi concedida aos trabalhadores, não se aplicando aos empregos na administração pública. Tratava-se do Art. 39 do Tratado de instituição da Comunidade Europeia, hoje correspondendo ao Art. 45 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Gradualmente, o direito à livre circulação foi se desenvolvendo na normativa comunitária, especialmente no Regulamento n.º 1612/68 relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade e na Directiva 2004/38/CE sobre o direito de residência. Transformou-se em um direito mais geral, estando, modernamente, garantido a todas as pessoas pelo Direito Comunitário europeu.

Os órgãos supranacionais que compõem a União Europeia permitem que as

²¹¹ A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) prevê o direito à liberdade e segurança (art. 5º), à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (art. 9º), de expressão (art. 10º) e de reunião e de associação (art. 11º). Disponível em: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7510566B-AE54-44B9-A163-912EF12B8BA4/0/POR_CONV.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2011.

²¹² A liberdade de circulação e permanência está prevista no art. 45 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia:

1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros.
2. Pode ser concedida liberdade de circulação e de permanência, de acordo com os Tratados, aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia se encontra disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PT:PDF>>. Acesso em: 05 mai. 2011.

²¹³ União Europeia. Comissão Europeia. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=458&langId=pt>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

normativas relativamente à livre circulação sejam corretamente aplicadas, de maneira autônoma e isenta em relação aos Estados-membros, o que garante tanto a aplicação das normativas, quanto a criação de jurisprudência confiável sobre os temas.

Dentre esses órgãos, está a Comissão Europeia, guardiã dos Tratados europeus. Ela possui a missão de representar os interesses comunitários, que estão acima dos interesses dos Estados que compõem a união. Ela se empenha para que os direitos outorgados pelos Tratados ou pelas normativas derivadas ao cidadão da UE sejam respeitados pelos Estados-Membros e pelas autoridades públicas, seja em nível comunitário, nacional, regional ou local.

Em 11 de dezembro de 2002, com a finalidade de aproximar a União Europeia dos cidadãos, informando-os dos seus direitos ao abrigo da legislação comunitária no domínio da livre circulação e permitir-lhes aplicar melhor esses direitos, a Comissão expediu a Comunicação ‘COM (2002) 694 final’, com o título “Livre circulação de trabalhadores – realização integral de benefícios e potencial”, buscando trazer à luz o tratamento dado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu sobre as questões individuais relativas ao tema²¹⁴.

Ao mesmo tempo em que reconheceu a livre circulação como um direito do trabalhador cidadão europeu e sua importância para o mercado laboral comunitário, enfatizando seus aspectos positivos, a Comunicação também realça o aspecto da importância da segurança social no exercício do direito da livre circulação, onde encontramos aspectos relevantes para a concretização dos direitos humanos.

A segurança social é uma questão essencial para os trabalhadores que exercem o seu direito de livre circulação. Essa liberdade fundamental adquire um valor perceptível e concreto quando garante o princípio da igualdade de tratamento e a conservação integral dos direitos de segurança social àqueles que circulam na União. A livre circulação é considerada impossível sem a devida proteção dos direitos sociais.

A Comunicação ‘COM (2002) 694 final’ explana itens específicos, além da Livre Circulação de Trabalhadores (residência e expulsão, acesso a emprego e igualdade de tratamento no emprego, regalias fiscais e sociais, membros de família

²¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Comissão Europeia**. A Comunicação ‘COM(2002) 694 final’ está disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0694:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

perspectivas futuras), traz disposições sobre Segurança Social (não-exportabilidade de prestações não contributivas especiais, cuidados de saúde, contribuições de segurança social), sobre trabalho em fronteira (trabalhadores fronteiriços reformados, tributação) e Administração Pública (acesso a emprego na administração pública, reconhecimento de experiência profissional e antiguidade, reconhecimento de qualificações e diplomas).

Em 29 de abril de 2004, o Conselho e o Parlamento Europeu emitiram a Diretiva 2004/38/CE, que versava sobre o direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que foi posteriormente retificada e republicada²¹⁵. Hoje, essa diretiva se encontra ultrapassada pelo direito de circulação e permanência garantido na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Sob certas condições, qualquer cidadão poderia se deslocar para outro Estado-membro da UE e ali permanecer. E não apenas como trabalhador que fortalece a economia, mas poderia permanecer em outro território sem exercer atividade económica, como nos casos em que quisesse estudar ou viver em outro local, por opção pessoal.

A Diretiva regulamentava o direito de residência dos cidadãos europeus em outro Estado-membro do bloco, fazendo distinções entre os períodos de até três meses e o tempo superior a este limite inicial.

A norma demonstrava que a União Europeia se preocupava em não sobrecarregar o regime de segurança social do Estado-membro que acolhe o cidadão europeu, ao mesmo tempo em que mantinha o respeito aos seus direitos humanos, através das justificadas exceções que apresentava para que não ele não perdesse o direito à residência.

²¹⁵ A Diretiva 2004/38/CE foi retificada e republicada em 29 de junho de 2004, alterando o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e revogando as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. O Art. 1º define seu objeto, dizendo que ela estabelece:

- a) As condições que regem o exercício do direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros pelos cidadãos da União e membros das suas famílias;
- b) O direito de residência permanente no território dos Estados-Membros para os cidadãos da União e membros das suas famílias;
- c) As restrições aos direitos a que se referem as alíneas a) e b), por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

A Diretiva 2004/38/CE está disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:PT:PDF>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

O direito de residência por período de até três meses determinava que os cidadãos da União tinham o direito de residir no território de outro Estado-Membro sem outras condições e formalidades além de ser titular de uma carteira de identidade ou passaporte válido. Esse direito era estendido aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-membro e que, munidos de um passaporte válido, acompanhassem ou se reunissem ao cidadão da União. (Art. 6º).

A residência por tempo superior a três meses, entretanto, observava algumas condições diferenciadas e deveria se revestir de alguns requisitos²¹⁶.

Exemplificativamente, estavam abrangidos pelo direito de livre circulação aqueles que, além dos trabalhadores, estivessem exercendo alguma atividade, podendo até mesmo ser não remunerada; os estudantes; os familiares; os que perderam o emprego, sob certas condições, entre outros.

3.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

A imagem histórica da Europa conquistadora lembra-nos guerras, dominação, subjugação de povos. Com a criação de novas tecnologias, como o desenvolvimento da navegação marítima, essa cultura foi exportada alhures, abarcando continentes. As conquistas expansionistas europeias em busca de riquezas

²¹⁶ Consta da parte inicial do texto da Diretiva 2004/38/CE, sobre os períodos de residência superiores a 3 meses:

1. Qualquer cidadão da União tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período superior a três meses, desde que:

- a) Exerça uma actividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento; ou
- b) Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento; ou
- c) esteja inscrito num estabelecimento de ensino público ou privado, reconhecido ou financiado por um Estado- -Membro de acolhimento com base na sua legislação ou prática administrativa, com o objectivo principal de frequentar um curso, inclusive de formação profissional, e disponha de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento, e garanta à autoridade nacional competente, por meio de declaração ou outros meios à sua escolha, que dispõe de recursos financeiros suficientes para si próprio e para os membros da sua família a fim de evitar tornar-se uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado- Membro de acolhimento durante o período de residência; ou
- d) Seja membro da família que acompanha ou se reúne a um cidadão da União que preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c).

[...]

levou o mundo à divisão política que conhecemos hoje.

A tendência do mundo ocidental pela opção cultural europeia deve-se mais a uma imposição belicista do que propriamente à admiração voluntária àquela cultura. A força e o medo consolidaram sua influência.

No século XX, as guerras atingiram maiores proporções e devastaram o continente. Com população e economia arrasadas, o caminho da integração e de formação de um bloco econômico era a solução razoável para a não auto-destruição.

A aniquilação de milhares de seres humanos refletiu a absoluta falta de existência de quaisquer garantias a direitos. E criou a necessidade da proteção dos direitos humanos, como forma de preservação da espécie humana.

O caminho para a paz era necessário para a construção de um novo paradigma. O CECA, de 1951, foi o embrião para unir grandes países inimigos históricos, Alemanha e França, na esperança de que, unidos, buscassem fortalecer suas economias e a Terceira Guerra viesse a ser evitada.

O atual momento da integração europeia, paradigmático para os demais blocos econômicos regionais, é diverso da realidade do Mercosul. A União Europeia pode ser considerada como em estágio mais evoluído, com seu funcionamento baseado na supranacionalidade, onde é aplicado o Direito Comunitário.

A construção da União Europeia se deu, inicialmente, com seis países e objetivos iniciais modestos, mas enxergando uma maior integração futura, interessados em partilhar o carvão e o aço, aproximar França e Alemanha pelos laços comerciais e manter a paz.

O contexto histórico da criação do bloco europeu é muito diferente daquele do Mercosul. Após a Primeira Guerra, a crise de 1929 e a Segunda Guerra, o velho continente, destruído, era alvo de preocupações por ser campo fértil de movimentos nacionalistas e que poderia vir a se direcionar politicamente para o conagraamento com o socialismo vivido na União Soviética.

O plano *Marshall*, do ano de 1947, foi o socorro financeiro vindo dos Estados Unidos da América que possibilitou à Europa se reerguer, e teve participação fundamental para o desenvolvimento da integração na Europa. A Organização Europeia de Cooperação Econômica foi o órgão através do qual a Europa recebeu o apoio financeiro norte-americano.

No ano de 1949, é criado o Conselho da Europa, a fim de amenizar a

influência da URSS. Tratava-se de órgão político, com a função de firmar posição ideológica contra o comunismo, promover a união dos países europeus, a democracia e o Estado de direito.

O medo da aniquilação da economia, das perdas humanas e a ajuda financeira favoreceram a história da evolução da CECA para União Europeia do Tratado de Lisboa dos dias de hoje: economicamente pujante, ao mesmo tempo que pacifista e baluarte dos direitos humanos.

A construção da União Europeia poderia ter sido trilhada por dois caminhos diversos: 1) a interdependência mediante a integração, que se caracteriza pelo compartilhamento e a transferência de soberania, ou 2) a aliança federativa clássica, onde os países manteriam sua soberania intacta.

Se o segundo fosse o caminho escolhido pelos países europeus, provavelmente não teríamos a União Europeia como conhecemos hoje. Nessa opção, os Estados mantêm sua soberania, e, conseqüentemente, o processo é regido pela intergovernabilidade. Quando existe interdependência mediante a integração, ocorre a transferência de parcela de soberania a uma terceira instância, caracterizando dessa forma a supranacionalidade.

A estrutura institucional da União Europeia, baseada na supranacionalidade, possui ação mais eficiente, a favor dos objetivos conjuntos do bloco econômico. Eventuais aspirações individualistas dos países membros têm pouco espaço, por força da supranacionalidade, que visa sempre aos interesses do conjunto dos países da UE.

Existem diversas instâncias, inclusive judiciais, capazes de fazer as decisões e diretivas da União Europeia serem respeitadas, por seus destinatários, sejam eles Estados ou cidadãos. Realidade ainda longe do Mercosul que, além de possuir caráter intergovernamental, possui estrutura institucional bem mais simplificada do que a União Europeia, sem meios de dar efetividade às suas decisões institucionais.

Regida por seus Tratados, e por instituições supranacionais, é a UE paradigma mundial de integração econômica, política, social e também de consolidação e propagação dos direitos humanos.

O Tratado de Maastricht introduziu o conceito de cidadania europeia. Foram estatuídos, além do direito de livre circulação, o direito de eleger e ser eleito para as eleições municipais e do Parlamento Europeu; o direito de representação diplomática por outro país da UE, quando ausente representação de seu próprio país; o direito de

peticionar aos órgãos da União em sua própria língua e nela receber a resposta; o direito de peticionar ao Parlamento Europeu e o de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu.

A Europa estatuiu o Direito Comunitário, que é o paradigma mundial de integração. Trata-se de normatização em permanente aperfeiçoamento e evolução, que aprofunda as conquistas da integração.

O sistema regional europeu de proteção aos Direitos Humanos é mais antigo que a União Europeia, sendo o sistema mais consolidado e exercendo grande influência sobre os demais existentes.

Adotada pelo Conselho da Europa em 4 de novembro de 1950, a Convenção Europeia de Direitos Humanos entrou em vigor em 3 de setembro de 1953. Foi agregada ao sistema uma Corte permanente, através do protocolo nº 11, que vigorou a partir do ano de 1998.

Sua criação trouxe um avanço na justicialização do sistema regional europeu, já que qualquer ONG, grupo de indivíduos e mesmo indivíduos singulares passaram a ter acesso ao sistema.

O Tratado de Lisboa, o mais recente da normativa europeia, que solidificou muitas conquistas dessa caminhada da UE, traz consigo a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia possui a mesma força normativa dos Tratados que regem o Direito Comunitário. A Europa se consolidou como exemplo de desenvolvimento e respeito aos direitos humanos. E demonstrou que está em constante aperfeiçoamento e evolução.

Essa Carta foi adotada com força de tratado e ampliou os direitos de cidadania: foram incluídos o direito a uma boa administração e o acesso a documentos que estejam em qualquer instituição. A livre circulação de pessoas foi ratificada, sem condicionantes.

A livre circulação de pessoas teve seu embrião na circulação concedida aos trabalhadores na criação da Comunidade Europeia, em 1957. Como concretização de direitos humanos, a livre circulação é um dos direitos mais importantes garantidos ao cidadão europeu. Protegido na legislação comunitária, é elemento basilar da cidadania europeia.

Tornou-se a livre circulação um exercício de direito humano possível

porque se complementa por um sistema de coordenação dos regimes de segurança social, como previdência e saúde, que tornam factível a mobilidade do cidadão europeu em seu continente. Há, também, um sistema que assegura o reconhecimento mútuo dos estudos formais desenvolvidos em cada um dos Estados-membros, o que possibilita a concretização da mobilidade multicultural que existe hoje no bloco.

A livre circulação está consagrada como direito humano na UE. A chegada a esse notável patamar de desenvolvimento humano passou pela concretização dos direitos civis e políticos, bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais, garantidos pela força supranacional do Direito Comunitário.

4 UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL

4.1 AS ESTRUTURAS DO MERCOSUL E DA UNIÃO EUROPEIA

É importante que se trace um paralelo entre as instituições que fazem parte do Mercosul e da União Europeia, a fim de que vejamos suas similitudes e suas funções no contexto dos blocos econômicos, na busca da concretização da integração que deve levar ao desenvolvimento.

Toda e qualquer instituição pode ser caracterizada como bem público. Nessa acepção, também são instituições as normas sociais e a cultura, devendo satisfazer os critérios de não-exclusão e de não-rivalidade, haja visto que elas se dirigem a todos os componentes de uma sociedade. Os processos de construção, e também de reforma institucional, abrangem a ação da sociedade, de forma coletiva²¹⁷.

Andrés Malamud lembra que o conceito de governança como um processo contínuo entre uma organização intergovernamental e supranacional não é novo. Existe a possibilidade de que elas podem coexistir simultaneamente, levando a uma integração em diferentes velocidades. Assim, uma área de cooperação pode avançar mais do que outra, e outra área pode até mesmo retroceder. Teremos, ao contabilizar o andamento do processo, uma média da integração²¹⁸.

A integração pode ainda se desenvolver de maneira negativa ou positiva. A negativa ocorre quando há o desmantelamento das restrições nacionais ao comércio e distorção da concorrência. A positiva implica políticas comuns que regulam as condições sob as quais os mercados operam. Essa distinção é importante, porque está associada ao intergovernamentalismo e ao supranacionalismo. Como o negativo e o positivo da integração geralmente são sequenciais, esse critério explica a visão da

²¹⁷ PIO, C. **Relações Internacionais: Economia Política e Globalização**. Brasília: IBRI, 2002, p. 59-60.

²¹⁸ MALAMUD, A. **El “efecto cascada” en la integración Europea y Sudamericana. Una evaluación comparada**. Trabalho apresentado V Congreso Nacional de Ciencia Política – Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) – 14 a 17 de Noviembre 2001. Disponível em: <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/cimadamore/andres-malamud.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

passagem do intergovernamentalismo para o supranacionalismo²¹⁹.

Ao traçarmos o paralelo entre os órgãos existentes e similares do Mercosul e da União Europeia, podemos diferenciar intergovernamentalismo e supranacionalismo. A possibilidade de adoção do supranacionalismo indica o incremento do bloco econômico através da cessão de parcela de soberania do Estado ao grupo de parceiros, facilitando a coesão e o funcionamento dos Estados agrupados.

No Mercosul, temos o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, o Parlamento do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa.

Na União Europeia: o Conselho da União Europeia, a Comissão, o Parlamento Europeu, o Comitê Econômico-Social, a Secretaria Administrativa²²⁰.

4.1.1 O Conselho da União Europeia e o Conselho do Mercosul

a) O Conselho da União Europeia

Foi instituído pelos tratados constitutivos da década de 50, sendo o principal órgão de tomada de decisões da UE. Ele congrega os Estados-membros, que se fazem representar, nas reuniões, por seus ministros da área que está em discussão²²¹.

Trata-se de órgão comunitário de natureza executiva, dotado de

²¹⁹ MALAMUD, A. El “efecto cascada” en la integración Europea y Sudamericana. Una evaluación comparada. Trabalho apresentado V Congreso Nacional de Ciencia Política – Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) – 14 a 17 de Noviembre 2001. Disponível em: <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/cimadamore/andres-malamud.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

²²⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Instituições e órgãos da UE**. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

²²¹. O Conselho tem as seguintes funções:

- 1) exerce o poder legislativo, regra geral, conjuntamente com o Parlamento Europeu;
- 2) coordena as políticas econômicas gerais dos Estados-membros;
- 3) define e aplica a política externa e de segurança comum da UE, com base nas orientações do Conselho Europeu;
- 4) celebra, em nome da Comunidade e da União, acordos internacionais entre a UE e um ou mais Estados ou organizações internacionais;
- 5) coordena as ações dos Estados-Membros e adota medidas no domínio da cooperação policial e judicial em matéria penal e
- 6) juntamente com o Parlamento Europeu constitui a Autoridade Orçamental que aprova o orçamento da Comunidade. UNIÃO EUROPEIA. **Conselho da União Europeia**. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=pt>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

competências intergovernamentais e supranacionais. Seus membros representam os Estados-membros, podendo atuar na defesa desses interesses ou da União Europeia.

A composição do Conselho está condicionada ao tema a ser discutido, que está afeto aos ministros da pasta referente ao tema. Por essa razão, o Conselho da União Europeia é conhecido como Conselho de Ministros²²².

A Presidência é responsável pela organização e condução de todas as reuniões, incluindo os inúmeros grupos de trabalho que compõem a Comissão, impulsionando as decisões legislativas e políticas, desempenhando um papel fundamental na organização dos trabalhos da instituição.

O função de presidir o Conselho da União Europeia dura o tempo de seis meses, sendo exercida de forma alternada e rotativa pelos Estados-membros. Os períodos para cada país já estão estabelecidos até o ano de 2020, embora o calendário possa ser alterado por decisão unânime dos países que compõem o Conselho²²³.

O Conselho é assistido por um Secretariado Geral. Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Secretário-Geral também era o Alto Representante para PESC (Política Externa e de Segurança Comum). A partir da entrada em vigor do novo acordo, está previsto que tal função seja desempenhada pelo Ministro de Relações Exteriores da União Europeia²²⁴.

O Conselho exerce atividades legislativas no âmbito da União Europeia, expedindo regulamentos, decisões, diretivas, ações comuns ou posições comuns, recomendações e pareceres, podendo adotar conclusões, declarações e resoluções.

Funciona também dando seguimento às propostas apresentadas pela Comissão Europeia. Essas propostas são examinadas no Conselho, que pode fazer modificações antes de sua adoção. Nesse caso, a Comissão e o Parlamento funcionam juntos, em um procedimento chamado “co-decisão”.

As questões que estão na pauta reuniões do Conselho são previamente examinadas pelo Comitê dos Representantes Permanentes ou seus adjuntos

²²² RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.37.

²²³ A Decisão do Conselho de 1º de janeiro de 2007, prevendo a entrada de novos membros no bloco no mesmo ano, dispôs o calendário para o exercício da presidência até o ano de 2020. União Europeia. **Jornal Oficial da UE**. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:0012:PT:PDFt>> Acesso em: 20 abr. 2011.

²²⁴ RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. *Op. cit., id.*

(COREPER), onde cada Estado-membro tem um representante permanente. Nessas reuniões, busca-se um acordo entre os Estados-membros e entre eles e a Comissão. Quando se chega a um acordo, a proposta é levada ao Conselho, para a formalização da decisão, e não há debates²²⁵.

Cada Estado-membro da UE dispõe de um número de votos, conforme previsto nos tratados. Os Tratados também definem as situações em que é necessária a maioria simples, a maioria qualificada ou mesmo a unanimidade na votação²²⁶.

A necessidade de uma maioria qualificada existe desde 01 de janeiro de 2007, e acontece quando a maior parte dos Estados-membros vota a favor (em certos casos uma maioria de dois terços) ou quando há um mínimo de 255 votos a favor da proposta (o que equivale a 73.9% do total).

A preocupação com a democracia e a defesa dos interesses do cidadão está presente nas decisões do Conselho. Qualquer país que esteja ali representado pode solicitar a confirmação de que os votos a favor representam pelo menos 62% da população total da União Europeia. Se este percentual não se confirmar, as decisões não são adotadas.

O Conselho Europeu, órgão de nome similar ao Conselho da União Europeia, dele se distingue. Não previsto no Tratado de Roma, é composto pelos Chefes de Estado ou de governo da UE e pelo Presidente da Comissão Europeia. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, o Conselho Europeu passou a ser uma instituição da UE.

Para Frank R. Pfetsch, o Conselho da União Europeia (também conhecido como Conselho de Ministros ou simplesmente Conselho) e o Conselho Europeu são

²²⁵ RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.37.

²²⁶ Repartição dos votos por Estado-Membro:

Alemanha, França, Itália, Reino Unido 29

Espanha, Polónia 27

Roménia 14

Países Baixos 13

Bélgica, República Checa, Grécia,

Hungria, Portugal 12

Áustria, Bulgária, Suécia 10

Dinamarca, Irlanda, Lituânia, Eslováquia, Finlândia 7

Chipre, Estónia, Letónia, Luxemburgo, Eslovénia 4

Malta 3

TOTAL DE VOTOS 345

União Europeia. **Comissão Europeia**. Disponível em: < <http://www.european-council.europa.eu/the-institution.aspx?lang=pt>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

as duas instituições centrais da União Europeia²²⁷.

O Conselho da União Europeia é composto por ministros de cada país, de acordo com sua especialidade, sendo o mais legiferante da UE, podendo se reunir em rodadas tantas vezes quanto exija o assunto a ser discutido.

Questões mais relevantes, que não conseguem ser resolvidas pelos Ministros da UE, dentro do Conselho da União Europeia, são decididas pelos Chefes de Estado ou de governo, no âmbito de suas reuniões no Conselho Europeu. As decisões do Conselho Europeu podem incluir determinações ao Conselho da União Europeia.

O Tratado da União Europeia atribui ao Conselho Europeu o protagonismo como impulsionador das principais iniciativas políticas da UE. Sua atuação se dá através de declarações, e não de decisões formais como ocorre com o Conselho da União Europeia. A presidência do Conselho Europeu é exercida pelo país que está na presidência do Conselho da União Europeia, e suas reuniões acontecem em quatro vezes durante o ano²²⁸.

b) O Conselho do Mercosul

O órgão superior do Mercosul é o Conselho do Mercado Comum (CMC), sendo composto pelos Ministros da Economia e pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados-partes. Tem a função de condução política e a tomada de decisões para a constituição definitiva do Mercosul. Sua presidência é exercida de forma rotativa pelos Estados-partes, sendo utilizado o critério da ordem alfabética para a alternância.

As funções do Conselho Mercado Comum estão especificadas no art. 8º do Protocolo de Ouro Preto. O CMC tem atuação e atribuições bem mais modestas do que o Conselho da União Europeia, seu correspondente na estrutura orgânica da UE.

Em recente reunião do CMC, realizada em 16 de dezembro de 2010, na cidade de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, foi criada a função de Alto Representante-Geral do Mercosul, objetivando adequar a estrutura do bloco às mudanças que estão ocorrendo desde sua fundação. Havia a necessidade de criação

²²⁷ PFETSCH, F. R., colaboração de BEICHELT T. **A União Europeia. História, instituições, processos.** Trad. MARTINS, E. C. DE R. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 131.

²²⁸ RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional.** Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.37.

de um órgão que contribuísse para funcionamento e desenvolvimento do processo de integração, visando ao fortalecimento da capacidade de produção de propostas de políticas regionais e de gestão comunitária em diversos temas importantes. Além disso, entre as funções que cabem ao Alto Representante-Geral do Mercosul, está a de representar o Mercosul internacionalmente²²⁹.

O Conselho do Mercosul, através da Decisão CMC nº 01/11, designou o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, da República Federativa do Brasil, como Alto Representante-Geral do Mercosul, para um período de 3 (três) anos, a partir de 1º de fevereiro de 2011, prevendo que seu mandato poderá ser prorrogado por igual período, uma única vez²³⁰.

O CMC possui atuação modesta, seja pelas atribuições que lhe foram dadas, seja pelo seu caráter intergovernamental. Ao contrário, seu par europeu, o Conselho da União Europeia, órgão independente e supranacional, pode atuar expedindo regulamentos, decisões, diretivas, ações comuns ou posições comuns, recomendações e pareceres, além de também adotar conclusões, declarações e resoluções, como já se disse anteriormente.

A fragilidade desse órgão do Mercosul também se deve ao fato das aplicações dos princípios de direito internacional a que está sujeito. Para que um tratado internacional seja assinado, por vezes, o texto deve ser singelo, a fim de que as partes o aceitem. Se existirem muitas obrigações, pode ocorrer que as partes refutem o que deve ser pactuado e não ocorra o acordo.

Assim, o Conselho do Mercado Comum, órgão do Mercosul, como consta do Tratado de Assunção, tratado internacional que criou o bloco econômico regional, traz em si as vantagens e limitações que são próprias do direito internacional.

²²⁹ Traz a Decisão CMC 63/20210 que compete ao Alto Representante-geral do Mercosul representar o bloco em: i. relações com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais; ii. organismos internacionais junto aos quais o MERCOSUL tenha status de observador e iii. reuniões e foros internacionais nos quais o MERCOSUL considere conveniente participar por meio de uma representação comum. Disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 17 abr. 2011.

²³⁰ A Decisão CMC 01/2011 está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 15 mai. 2011.

4.1.2 A Comissão Europeia e o Grupo Mercado Comum

a) A Comissão Europeia

Trata-se do braço executivo da UE, responsável pela execução das decisões do Parlamento Europeu e do Conselho. Representa e defende os interesses da UE como instituição, sendo independente dos governos nacionais. É igualmente responsável por garantir o cumprimento dos Tratados e da legislação europeia²³¹.

É órgão comunitário de natureza supranacional, que não sofre a influência dos Estados-partes da UE sobre suas decisões. Seus membros têm atuação independente dos interesses dos Estados. Os Comissários não podem exercer outra atividade remunerada durante o período em que estiverem exercendo seu mandato, que deve ser dedicado, exclusivamente, à defesa dos interesses da UE.

A Comissão tem poder de proposição, tendo poder de iniciativa, algumas vezes reservada exclusivamente para ela, sobre decisões comunitárias. O presidente da Comissão representa a União Europeia internacionalmente, e em negociações de acordos com terceiros. Trata-se de uma função de natureza executiva, que busca a defesa de dos interesses da UE²³².

Podemos elencar mais três funções centrais exercidas pela Comissão, além da representação internacional da União Europeia: a apresentação ao Conselho e ao Parlamento de propostas legislativas; gestionar e executar as políticas da União Europeia, incluindo as políticas orçamentárias e assegurar a aplicação do direito comunitário, juntamente com o Tribunal de Justiça Europeu²³³.

Anteriormente ao Tratado de Nice, os países mais populosos da União Europeia possuíam mais membros na Comissão, que indicavam esses comissários para aprovação do Parlamento Europeu. Com o advento desse Tratado, tendo em vista a preocupação de não prejudicar seu funcionamento, a composição da Comissão foi alterada, passando cada Estado-membro da UE a contar com apenas

²³¹ UNIÃO EUROPEIA. **Comissão Europeia**. Disponível em: <http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

²³² RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.38.

²³³ *Idem*.

um Comissário²³⁴.

A formação da composição da Comissão se renova a cada cinco anos, e corresponde a um processo complexo, que envolve a própria Comissão, o Parlamento e o Conselho.

Os presidentes dos Estados-membros, designam, de comum acordo, o Presidente da Comissão, que deve ser aceito pelo Parlamento. Após sua aprovação pelo Parlamento, os Comissários são designados pelos Estados-membros da UE, juntamente com o Presidente. Neste momento, ocorre a intervenção do Conselho, que deve aprovar os nomes do Presidente e dos Comissários, por maioria qualificada, submetendo os nomes para aprovação no Parlamento. Cada candidato passa por sabatina no Parlamento, que, ao final, dá seu parecer sobre a Comissão como um todo. Após a aprovação pelo Parlamento, a nova Comissão é designada formalmente pelo Conselho, com aprovação por maioria qualificada²³⁵.

Os serviços administrativos da Comissão se dividem em serviços e direções-gerais. Cada direção-geral é responsável por uma área política específica, sendo coordenada por um Diretor-geral, que deve se reportar ao Comissário competente. A coordenação-geral dos serviços administrativos é feita por um Secretário-geral, responsável pela Secretaria geral, que se reporta ao presidente da Comissão²³⁶.

b) O Grupo Mercado Comum

O Grupo Mercado Comum (GMC) foi criado como órgão executivo do Mercosul. Coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, tem a função de velar pelo cumprimento do tratado, providenciar no cumprimento das decisões do Conselho do Mercado Comum, fixar programas de trabalho que efetivem os avanços no estabelecimento do Mercosul, e, ainda, propor medidas para a aplicação do programa de liberação comercial, para a coordenação de políticas macroeconômicas e para a negociação de acordos com terceiros.

A estrutura de funcionamento do GMC é ampla, envolvendo grupos e

²³⁴ RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.38.

²³⁵ *Idem*.

²³⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Comissão Europeia**. Disponível em: <http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

subgrupos de trabalhos, reuniões especializadas, grupos *ad hoc*, comissões, comitês, etc. As manifestações do GMC são feitas através de resoluções, que possuem caráter obrigatório para todos os Estados do Mercosul²³⁷.

O Grupo Mercado Comum é integrado por quatro membros titulares e alternos de cada país, que devem representar o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Economia e o Banco Central, tendo o poder de convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e, até mesmo, do setor privado.

O GMC também possui atuação bem mais modesta do que o seu par europeu, a Comissão Europeia, que é verdadeira braço executivo da UE, responsável pela execução das decisões do Parlamento Europeu. De caráter supranacional, ela atua de forma independente dos países que compõem a UE.

O papel desempenhado pela Comissão Europeia dentro da UE está bem solidificado na clareza de suas atribuições e na escolha dos seus componentes, os comissários europeus. Trata-se de procedimento mais complexo do que uma simples indicação do país membro, envolvendo outros órgãos supranacionais, como foi visto, o que denota mais comprometimento das próprias estruturas da União Europeia com o bom funcionamento da Comissão e do bloco como um todo.

O Grupo Mercado Comum é composto por representantes dos ministros de Estado, que são membros de governos de países que compõem o Mercosul, o que não lhes dá as garantias e a independência de possuir um mandato duradouro para poder exercer seu trabalho de maneira planejada e sem os vícios das influências políticas a que permanecem sujeitos. Não estão dedicados exclusivamente às tarefas do GMC. Sem uma maior dedicação e sem mandato fixo, dependentes dos acontecimentos internos em seus países de origem, estão mais preocupados com o que ocorre em seu país, quando deveriam estar dirigindo seus esforços para a concretização e desenvolvimento do Mercosul.

No caso do GMC, vê-se também a aplicação dos princípios de direito internacional, porque também é um órgão que consta do tratado de fundação do Mercosul. Assim, foi estabelecido o que poderia ser conseguido para aquele momento histórico. Com o avanço do Mercosul, é necessário aperfeiçoar o GMC, a

²³⁷ As funções e atribuições do Grupo Mercado Comum estão previstas no art. 14 do Protocolo de Ouro Preto. Dados sobre Grupo Mercado Comum (GMC) podem ser acessados através do sítio da Secretaria do Mercosul, disponível em : <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 16 mai. 2011.

fim de que possa desempenhar seu importante papel de maneira mais independente, transparente e efetiva.

4.1.3 O Parlamento Europeu e o Parlasul

a) O Parlamento Europeu

Compõe-se de representantes de cidadãos de toda a União Europeia. Desde o ano de 1979, os deputados são eleitos diretamente pelos cidadãos que os representam (atualmente, são 736 deputados que representam o povo dos 27 países da EU, ou seja, cerca de 500 milhões de pessoas). Trata-se do único órgão da UE onde os membros são eleitos pelos cidadãos europeus²³⁸.

As eleições, além de serem acessíveis a qualquer cidadão europeu residente na UE, seja como eleitor ou candidato, são realizadas no mesmo dia em todo o bloco econômico, e os deputados eleitos cumprem um mandato de cinco anos. O número de deputados por Estado-membro corresponde à sua população²³⁹.

O Parlamento Europeu, ao contrário dos parlamentos nacionais da União Europeia, tem sua competência principal na atividade fiscalizatória, e não na legislativa. Ele atua na defesa dos interesses dos cidadãos europeus.

Qualquer cidadão europeu, bem como qualquer outra pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-membro da UE, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação, com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que lhe diga diretamente respeito e que esteja relacionada com as atividades da União Europeia, nos termos do artigo 227 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

O Provedor de Justiça é a pessoa que é competente para receber queixas

²³⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Parlamento Europeu**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PT&id=146>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

²³⁹ RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.36.

relativas a casos de má administração na atuação das instituições, órgãos ou organismos da União, com exceção do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício das suas funções jurisdicionais. O Provedor de Justiça instrui essas queixas e apresenta relatório sobre as mesmas²⁴⁰.

O Provedor de Justiça é escolhido pelo Parlamento Europeu, sendo escolhido após cada eleição, tendo seu mandato a duração da legislatura, podendo ser reconduzido nas suas funções.

Ele pode ser destituído de suas funções pelo Tribunal de Justiça, a pedido do Parlamento Europeu, no caso de deixar de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções ou tiver cometido falta grave.

Enquanto estiver no exercício de suas funções, o Provedor de Justiça não pode exercer qualquer outra atividade profissional, seja ou não remunerada. No cumprimento dos seus deveres, não solicitará nem aceitará instruções de qualquer Governo, instituição, órgão ou organismo.

Tais exigências para o exercício do cargo configuram sua supranacionalidade e garantem que o Provedor de Justiça exercerá as suas funções com total independência.

O Provedor de Justiça deve apresentar, anualmente, ao Parlamento Europeu, um relatório sobre os resultados dos inquéritos que tenha efetuado.

O Parlamento Europeu atua em co-decisão com o Conselho em várias áreas. Existe a cooperação com o Conselho em diversos campos, envolvendo a conclusão de acordos internacionais negociados pela Comissão, a inclusão de novos membros na UE e questões referentes à união econômica e monetária²⁴¹.

Sua atuação também é importante no orçamento europeu, que é decidido juntamente com o Conselho, mas que entra em vigor somente após sua aprovação pelo Parlamento. A aprovação da execução do orçamento do ano anterior também é feita pelo Parlamento²⁴².

O controle democrático exercido pelo Parlamento Europeu sobre as demais instituições da União Europeia também é bastante expressivo. De maneira geral, esse

²⁴⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Funcionamento da União Europeia**. Art. 227. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

²⁴¹ RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p. 36.

²⁴² *Idem*.

controle é exercido por uma série de relatórios que a Comissão deve enviar ao Parlamento (como o Relatório sobre a execução do orçamento e o Relatório Geral anual); também se efetuando pela análise das respostas às perguntas que os Deputados enviam à Comissão - e que devem ser obrigatoriamente respondidas pelos Comissários; pela análise dos pedidos efetuados pelos cidadãos e pelo funcionamento das comissões de inquérito que o Parlamento pode criar²⁴³.

O Parlamento também exerce grande controle sobre a Comissão, porque é necessária sua aprovação para que os membros da Comissão tomem posse, sendo ainda que pode propor moção de censura contra a Comissão²⁴⁴.

b) O Parlasul

O primeiro esboço de órgão legislativo do Mercosul foi a Comissão Parlamentar Conjunta que, inicialmente, funcionava como uma instituição representativa dos parlamentos dos Estados-partes.

A anterior Comissão Parlamentar Conjunta evoluiu para a criação do Parlamento do Mercosul, através de Protocolo próprio, firmado em 09 de dezembro de 2005, na cidade de Montevideu, Uruguai, tendo sua subscrição aprovada pela Decisão 23/05 do Conselho do Mercado Comum²⁴⁵.

O Parlamento do Mercosul (PARLASUL) está criado como órgão unicameral, composto por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme as disposições do Protocolo de sua criação e a legislação interna de cada país.

Da leitura do Protocolo constitutivo do Parlasul, vislumbra-se sua similitude ao correspondente Parlamento da União Europeia, tendo em vista que não encontra o verbo legislar entre seus propósitos (art. 2º), princípios (art. 3º) ou competências (art. 4º).

Existe, entre as competências do Parlasul (Art. 4º), a determinação de “elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos

²⁴³ RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p. 36.

²⁴⁴ *Idem*.

²⁴⁵ Dados sobre o Parlamento do Mercosul (PARLASUL) podem ser acessados através do sítio: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 30 jul. 2010.

Estados-partes, levando em conta os princípios e as normas do MERCOSUL²⁴⁶.”

O mandato dos parlamentares será de 4 anos, permitida a reeleição. É de se destacar o inciso 4 do Artigo 3º do protocolo de criação do PARLASUL, que traz, expressamente, que é princípio do Parlamento “o respeito aos Direitos Humanos em todas as suas expressões.”

Essa preocupação de que o parlamento promova o respeito aos Direitos Humanos extravasa o Mercosul, encampando toda a América do Sul, buscando criar mecanismos para sua tutela e a proteção. Traz também a ideia de aproximar o cidadão mercosulino das políticas de integração, a fim de dar maior transparência e democratização ao processo²⁴⁷.

Em 18 de outubro de 2010, a Decisão 28/10 do CMC aprovou o acordo político firmado entre os quatro países integrantes do Mercosul, em que se estabelecem dois períodos para a implementação definitiva da representação proporcional atenuada, que determinará a composição do legislativo do Mercosul. Primeiramente, a Argentina contará com 26 parlamentares, o Brasil com 37, o Paraguai e o Uruguai com 18 cada um. No segundo período, na composição final, caberão à Argentina 43 parlamentares, ao Brasil 75 e ao Paraguai e ao Uruguai 18²⁴⁸.

Entre os componentes do Mercosul, apenas o Paraguai cumpriu a determinação do Conselho do Mercosul que determina que se realizem eleições diretas para o parlamento, levadas a termo naquele país no ano de 2008. O Uruguai é o único país do bloco que ainda não possui nenhum projeto sobre o assunto em andamento no seu parlamento, sob a alegação de que existem dificuldades constitucionais para tanto. Argentina e Brasil possuem projetos em tramitação, sendo que, no caso da Argentina, existem mais de 10 projetos em tramitação, tanto na Câmara como no Senado²⁴⁹.

No caso do Brasil, temos o projeto de lei nº 5.279, de 2009, em tramitação na Câmara dos Deputados, que foi aprovado no dia 15 de abril deste ano na

²⁴⁶ MERCOSUL. **Parlamento.** Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4296/1/PROTOCOLO_PT.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2011.

²⁴⁷ GOMES, E. B. Parlamento do Mercosul, viabilidade para a democratização do Bloco Econômico? In: **Direitos Humanos e Democracia**. CLÈVE, C. M.; SARLET, I. W.; PAGLIARINI, A. C. (Coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 222.

²⁴⁸ MERCOSUL. **Secretaria.** Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/show?contentid=2609&channel=secretaria>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

²⁴⁹ MERCOSUL. **Parlamento.** Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4296/1/PROTOCOLO_PT.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2011.

Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da casa. De acordo com o projeto, as eleições para o Parlasul, no Brasil, serão realizadas em 05 de outubro de 2014, de forma simultânea com as eleições para Presidente e Vice-presidente da República, Governador e Vice-governador de Estado e do Distrito Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital. Serão eleitos deputados através do sistema proporcional e de uma lista pré-ordenada nacional²⁵⁰.

O projeto determina que cada partido apresentará uma lista nacional com os candidatos que serão eleitos, de acordo com o número de votos que o partido receber. O número de eleitos pelo partido respeitará a ordem da lista previamente apresentada. A votação será no partido. O projeto também prevê o financiamento público da campanha, proibindo que os partidos recebam, direta ou indiretamente, qualquer recurso para custear suas campanhas²⁵¹.

Como se trata de lista nacional, o projeto prevê que cada partido deva apresentar uma lista em que os cinco primeiros lugares devam ser ocupados por candidatos de distintas regiões do país, representando cada uma das regiões, não podendo haver menos de duas candidaturas do mesmo sexo. Os mesmos critérios são aplicados para os próximos cinco lugares da lista.

O candidato ao Parlamento do Mercosul não poderá se candidatar a nenhum outro cargo eletivo nas mesmas eleições. O projeto prevê que caberá ao Tribunal Superior Eleitoral, nos 180 dias anteriores à eleição, esclarecer aos eleitores o que é o Mercosul e como funciona seu Parlamento, através de campanhas nas rádios e canais de televisão, tanto em canais abertos como fechados, com duração de um minuto, totalizando 10 minutos ao dia. Nos 45 dias anteriores à eleição, a mesma mídia deverá transmitir 10 minutos de propaganda da lista eleitoral dos partidos inscritos no processo eleitoral.

O Parlasul, mesmo sendo uma instituição de um bloco econômico de caráter intergovernamental, já esboça o princípio da evolução do bloco rumo ao patamar da supranacionalidade. É um substancial avanço, em relação à antiga Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

A exemplo de seu correspondente na Europa, o Parlamento Europeu, o

²⁵⁰ MERCOSUL. **Parlamento.** Disponível em http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4296/1/PROTOCOLO_PT.pdf. Acesso em: 29 abr. 2011.

²⁵¹ *Idem.*

Parlamento do Mercosul terá seus membros eleitos diretamente pelos cidadãos do bloco regional, cabendo a cada país implementar eleições para tanto. Os eleitos, que serão deputados do Mercosul, terão autonomia e isenção para exercer um mandato, que terá a duração de quatro anos.

Dessa maneira, terão os deputados eleitos isenção quanto aos governos dos países membros do Mercosul, podendo exercer seu mandato em benefício da concretização e avanço do bloco regional, aos moldes de atuação de uma instituição supranacional.

4.1.4 O Comitê Econômico e Social da Europa e o Foro Consultivo Econômico-Social

a) O Comitê Econômico e Social da Europa

O Comitê Econômico e Social da Europa (CESE) é o órgão onde a sociedade civil organizada se manifesta, estando representados os transportadores, agricultores, produtores, trabalhadores em geral, comerciantes, empregadores, sindicatos, consumidores e outros grupos organizados de interesse geral. O CESE tem função consultiva, permitindo ao cidadão europeu interagir com a UE. Sua manifestação se dá por pareceres, que podem ser de sua iniciativa, ou por solicitação do Conselho, da Comissão ou do Parlamento²⁵².

Trata-se de órgão auxiliar da União Europeia, com natureza consultiva e competência para assessorar o Conselho e a Comissão em matérias específicas, não possuindo poder de decisão.

Embora os pareceres do CESE não sejam vinculativos, é importante sua atuação no contexto europeu. Ao apresentar seus pareceres aos demais órgãos da UE, o CESE fornece a direção que é desejada pelos maiores interessados nas propostas legislativas dentro da União Europeia: os cidadãos europeus²⁵³.

²⁵² RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p. 41.

²⁵³ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 97.

Uma das importantes atribuições do Comitê está em incentivar a sociedade civil a participar no desenvolvimento das políticas da União Europeia, exercendo essa influência também fora do UE. O CESE é parte integrante do processo decisório dentro da União, devendo ser obrigatoriamente consultado pelos outros órgãos que se tratarem de decisões afetas a questões referentes a políticas econômicas e sociais²⁵⁴.

O Tratado de Nice limita o número máximo de membros do Comitê a 350 pessoas.

b) O Foro Consultivo Econômico-Social

O Foro Consultivo Econômico-Social tem a função de representar os setores econômicos e sociais, manifestando-se através de recomendações a serem enviadas ao Grupo Mercado Comum.

É órgão inovador que surge baseado na Comitê Econômico e Social da União Europeia, estando previsto nos artigos 28 a 30 do Protocolo de Ouro Preto. É integrado por igual número de representantes dos Estados-partes do Mercosul. Constitui-se como um canal de expressão dos empresários e trabalhadores, que elaboram proposições não vinculativas, mas que serão de grande importância para a concretização do Mercosul²⁵⁵.

Como o Foro Consultivo Econômico-Social não possui poder de decisão, assim como seu par europeu, ele não tem sua autonomia de funcionamento tão comprometida como os outros órgãos intergovernamentais do Mercosul.

Atuando através de recomendações que expressam o desejo de setores específicos da sociedade, a intergovernabilidade existente no Mercosul se reflete mais em outros órgãos do bloco do que no Foro Consultivo Econômico-Social.

²⁵⁴ RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, L. N. C. (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p. 41.

²⁵⁵ ACCIOLY, E. Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 97.

4.1.5 A Secretaria Administrativa da União Europeia e a Secretaria do Mercosul

a) A Secretaria Administrativa da União Europeia

Trata-se de órgão burocrático da UE, inserida na organização do Conselho e da Comissão. É dirigida por um Secretário-geral e dividida em diversas direções-gerais, que cobrem quase todas as áreas de atividade da UE²⁵⁶.

Estão sob sua responsabilidade os Serviços Gerais de Coordenação e Controle, o Serviço Jurídico e o Serviço de Imprensa, que é o responsável pela publicação legal diária da UE: O Jornal Oficial da Comunidade Europeia (JOCE), cuja publicação se divide em duas séries; a de Legislação e a de Comunicação e de Informação²⁵⁷.

a) A Secretaria do Mercosul

A Secretaria Administrativa do Mercosul estava prevista no Tratado de Assunção com a função de arquivo e de informar as atividades do Mercosul. Ela é transformada como órgão do bloco pelo Protocolo de Ouro Preto, e hoje possui a denominação mais simplificada de Secretaria do Mercosul (SM).

Possui sede na cidade de Montevidéu, e é dirigida por um Diretor que deve ser nacional de um dos Estados-partes, eleito pelo Grupo Mercado Comum e designado pelo Conselho do Mercado Comum, com mandado de dois anos, não sendo admitida a reeleição²⁵⁸.

Trata-se de órgão de apoio operacional do Mercosul, sendo responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do bloco, tendo suas atribuições previstas no Art. 32 do Protocolo de Ouro Preto²⁵⁹.

²⁵⁶ ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional**. 3 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 98.

²⁵⁷ *Idem*.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ Entre as atribuições da Secretaria do Mercosul, está a de servir como arquivo oficial da documentação; realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul; organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul e, dentro de suas possibilidades, dos demais órgãos do Mercosul, quando as mesmas forem realizadas em sua sede permanente, entre outras. O Protocolo de Ouro Preto está disponível no sítio da Secretaria do Mercosul: <<http://www.mercosur.org.uy/show?contentid=2609&channel=secretaria>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

A Secretaria do Mercosul é único órgão que funciona maneira permanente no bloco. Essa característica também mostra a importância da SM para o Mercosul, indicando que o bloco não pode prescindir dos seus serviços para manter seu funcionamento. É uma característica que ajuda a entender o caráter de supranacionalidade a que o bloco deve se dirigir no futuro, se afastando da estrutura atual, intergovernamental.

4.2 A AGENDA DE DIREITOS HUMANOS E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPEIA

Os Estados são responsáveis por uma grande variedade de serviços que devem ser prestados à população, que incluem educação, saúde e bem-estar social. A provisão desses serviços é essencial para a proteção dos direitos humanos, assim como o direito à moradia e à alimentação²⁶⁰.

No *Millennium Summit*, realizado na cidade de Nova Iorque, entre 6 e 8 de setembro de 2000, os Estados reconheceram que os direitos humanos são indispensáveis para a um mundo mais pacífico, próspero e justo²⁶¹.

O Estado se faz necessário por sua importante função social. Associar-se para poder enfrentar as questões do capitalismo indica o caminho a ser seguido²⁶².

Com a participação em um processo de integração, o Estado transfere ao bloco econômico a jurisdição sobre certas matérias, sendo obrigado a harmonizar sua legislação com a dos demais Estados²⁶³.

Por essa razão, os blocos econômicos sucedem os Estados em suas responsabilidades, passando a exercer funções como prestadores de serviços, promotores e consolidadores dos direitos humanos.

Joaquín Herra Flores afirma que os direitos humanos surgiram no ocidente,

²⁶⁰ ONU. **Good governance practices for the protection of human rights**. New York: United Nations Publication, 2007, p. 29.

²⁶¹ LEVIN, LEAH. **Human Rights. Questions and Answers**. Paris: Unesco Publishing, p. 8.

²⁶² WINTER, L. A. C. As Condições Existentes à Época da Assinatura do Tratado de Criação do Mercosul. In: WINTER, L. A. C. (Org.). **Múltiplas facetas do Estado-região**. Curitiba: Juruá Editora, 2004, p. 127.

²⁶³ WINTER, L. A. C.; WACHOWICZ, M. **Estado: Construção de uma Identidade**. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luis_alexandre_carta_winter.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2011.

em resposta às reações sociais e filosóficas relativas à expansão global no novo modo de relação social baseada na constante acumulação de capital. Desde o século XVI aos dias de hoje, a condição humana assumiu uma dotação abstrata de direitos, sendo tema recorrente no marco de um novo contexto de relações²⁶⁴.

Os direitos humanos foram concretamente formulados com a Declaração de 1948. Entretanto, esse conceito que surgiu, particularmente, no ocidente, foi definido como o mínimo ético necessário para se lutar pela dignidade humana em todo o globo. Mas é necessário que se evitem imposições e colonialismos a outros povos, porque podem gerar conflitos de interpretação em relação aos direitos humanos em culturas que nem tem a aceção do que sejam tais direitos concebidos dessa forma, como, por exemplo, algumas populações indígenas²⁶⁵.

Edneila Rodrigues Chaves acrescenta que a Revolução Francesa foi um evento espetacular de modernidade. Ela foi responsável pela introdução de um novo padrão para a política, ligado ao conceito de necessidade, que possibilitou aparecer a novidade e o popular na cena pública. Uma multidão de pobres evidenciava que não havia liberdade. Só poderia realmente haver liberdade quando fosse resolvida a questão social²⁶⁶.

O resultado da revolução não foi a garantia dos direitos à vida, à liberdade e à propriedade, mas o fato de que tais direitos passaram a ser inerentes ao homem. Liberdade não passou a significar mais do que uma garantia contra a repressão injustificada, que não poderia conter o movimento²⁶⁷.

O conceito de revolução traz em si o conceito de liberdade inerente ao

²⁶⁴ FLORES, J. H. A (re)invenção dos direitos humanos. Trad. GARCIA, C. A. D.; SUXBERGER, A. H. G.; DIAS, J. A. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 42-43.

²⁶⁵ *Idem*.

²⁶⁶ CHAVES, E. R. Modernidade, Revolução e Fundação da Liberdade: As Revoluções Americana, Francesa e Alemã. **Saeculum**. João Pessoa, n.13, p. 52-62, jul./dez. 2005.

²⁶⁷ Para Hannah Arendt, “o resultado da revolução não foi propriamente ‘a vida, a liberdade, a propriedade’, mas o fato de serem consideradas como direitos inalienáveis do homem. Mas, mesmo na nova extensão revolucionária desses direitos a todos os homens, a liberdade não significava mais do que a garantia contra repressão injustificada, e, como tal, era fundamentalmente idêntica à liberdade de movimento – ‘a faculdade de locomoção [...] sem aprisionamento ou reclusão, a não ser pela devida aplicação da lei’[...]. ARENDT, H. **Da Revolução**. Brasília: Editora UnB, 1988, p. 26.

homem. Só é dado revolucionar àquele que é livre, que pode se manifestar.²⁶⁸ E liberdade de expressão significa garantia de direito humano.

Contemporaneamente, a agenda de direitos humanos e a livre circulação de pessoas no Mercosul e na União Europeia envolve o diálogo com temas de intergovernabilidade, de supranacionalidade e de soberania.

Nos dias de hoje, com o aglutinamento crescente dos países em blocos econômicos, há a necessidade de que Estados abram mão de parte de sua soberania, a fim de que a integração se torne possível. O caminho, que começa com a intergovernabilidade, acaba por evoluir para a supranacionalidade.

O conceito clássico de soberania começa a se enfraquecer, à medida em que os países se integram e buscam não somente integração econômica, mas desenvolvimento integral.

O processo de internacionalização dos direitos humanos, que surgiu após a Segunda Guerra, atua sobre o conceito internacional e tradicional de soberania que a entende como um poder ilimitado, sobre o qual nenhum outro poder pode operar, seja interna ou internacionalmente. Esse conceito de soberania passa a se enfraquecer.²⁶⁹

Quando os Estados aderem, voluntaria e soberanamente, a tratados internacionais de direitos humanos, o conceito conhecido de soberania resta mitigado. Nesse caso, perdem os países a discricionariedade de atuar a seu bel prazer, da forma que lhes convier, sob a proteção de sua soberania, tendo sua soberania limitada.

Não há que se falar em direitos humanos internacionais, universais e globais, sem uma soberania que seja mais flexível e sensível ao tema. Isso impediria

²⁶⁸ O problema aqui é que a revolução, como a conhecemos na Idade Moderna, sempre esteve envolvida tanto com a libertação, como com a liberdade. E desde que a libertação, cujos frutos são a ausência de constrangimento e a posse da ‘faculdade de locomoção’, é, de fato, uma condição de liberdade – ninguém jamais seria capaz de chegar a um lugar em que impera a liberdade, se não pudesse se locomover sem restrições -, torna-se amiúde muito difícil dizer onde termina o mero desejo de libertação, de ser livre de opressão, e onde começa o desejo de liberdade, como opção política de vida.” ARENDT, H. **Da Revolução**. Brasília: Editora UnB, 1988, p. 26.

²⁶⁹ MAZZUOLI, V. DE O. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 39, n. 156, p. 169-177, out./dez., 2002.

a projeção dos direitos humanos na agenda internacional²⁷⁰.

A nova soberania, mais verdadeira, deveria consistir na cooperação internacional dos Estados, objetivando finalidades comuns. Essa nova visão, que se distingue da anterior, aponta para a atuação de países num sistema internacional em comunidade, e não mais de forma isolada²⁷¹.

A globalização é um processo que ultrapassa os fenômenos puramente econômicos, abrangendo todos os aspectos da vida, possuindo várias dimensões de manifestação.

Há uma tendência a atribuímos os efeitos da crise mundial à globalização, responsabilizando-a por todos os males existentes hoje, como a perda da solidariedade, a crise social, o aumento da criminalidade, o aniquilamento de culturas e povos, e até a destruição do Estado-nação²⁷².

Boaventura de Sousa Santos, de maneira didática, identifica quatro formas de globalização: o localismo globalizado, o globalismo localizado, o cosmopolitismo e o patrimônio comum da humanidade²⁷³.

O localismo globalizado ocorre quando determinado fenômeno local é globalizado com sucesso. O globalismo localizado consiste no impacto dos imperativos transnacionais nas condições locais, reorganizando-as. O Cosmopolitismo corresponde a movimentos, iniciativas e organizações que lutam contra os dois primeiros. O patrimônio comum da humanidade são aqueles temas que dizem respeito a todo o planeta, e que deveriam ser geridos de maneira conjunta,

²⁷⁰ “Ainda que o respeito pela soberania e integridade do Estado seja uma questão central, é inegável que a antiga doutrina da soberania exclusiva e absoluta não mais se aplica e que esta soberania jamais foi absoluta. como era então concebida teoricamente. Uma das maiores exigências intelectuais de nosso tempo é a de repensar a questão da soberania (...) Enfatizar os direitos dos indivíduos e os direitos dos povos é uma dimensão da soberania universal, que reside em toda a humanidade e que permite aos povos um envolvimento legítimo em questões que afetam o mundo como um todo. E um movimento que, cada vez mais encontra expressão na gradual expansão do Direito Internacional.” Manifestação de B. Boutros Ghali, ex-Secretário-geral da ONU, na defesa da prevalência do direito internacional dos direitos humanos. *Apud* MAZZUOLI, V. DE O. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 39, n. 156, p. 169-177, out./dez., 2002.

²⁷¹ MAZZUOLI, V. DE O. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 39, n. 156, p. 169-177, out./dez., 2002.

²⁷² VIEIRA, LISZT. **Cidadania e globalização**. 5 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 103.

²⁷³ SANTOS, B. DE S. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. In: SANTOS, B. DE S. (Org.). **Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Vol. 3. 1 ed. 2 reimp. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003, p. 435-437.

visando ao bem de toda a humanidade²⁷⁴.

Partindo dessa conceituação, Boaventura de Sousa Santos transita para a ideia de que a complexidade dos direitos humanos pode ser concebida e praticada de forma hegemônica ou contra-hegemônica. Enquanto concebidos como universais, os direitos humanos tenderão a atuar como forma de globalização hegemônica. Para atuarem de forma contra-hegemônica, deixando de ser uma arma do ocidente contra o oriente, devem ser reconceitualizados como multiculturais e emancipatórios²⁷⁵.

Liszt Vieira pondera aspectos do processo de globalização que expressam necessidades do ser humano, envolvendo a universalização e democratização dos direitos humanos, a solidariedade internacional dos movimentos sociais, novas necessidades de desenvolvimento, maior cooperação e regulação mundial. Nesses fundamentos, pondera quatro razões positivas para valorização da globalização²⁷⁶.

1) O processo é resultado de forças materiais e espirituais e não pode ser revertido sem causar custos sociais, econômicos, ecológicos e culturais maiores do que os causados pela globalização. O retorno ao isolamento nacional levaria ao atraso no desenvolvimento tecnológico, prejudicando o nível de vida da população e provocando fenômenos diversificados, como a regressão cultural.

2) Sérios problemas globais, como os ecológicos e sociais, que envolvem a extrema pobreza e a marginalização de países periféricos, requerem a reorientação da globalização, e não seu aniquilamento.

3) A globalização é o caminho de desenvolvimento que tende a favorecer o crescimento econômico, a democratização, o saneamento ambiental e a internacionalização dos movimentos sociais dos países em desenvolvimento.

4) Superada a forma atual antagônica do processo, imposta pela dominação do capital e das grandes potências, a globalização constitui pré-condição objetiva para futuras transformações a um mundo mais solidário e pacífico.

²⁷⁴ Acrescenta o autor: “Em face dessa análise é fundamental distinguir entre globalização de-cima-para-baixo e globalização de-baixo-para-cima, entre globalização neoliberal e globalização solidária ou entre globalização hegemônica e globalização contra-hegemônica. Localismos globalizados e globalismos localizados são a globalização de-cima-para-baixo, neoliberal ou hegemônica; cosmopolitismo e patrimônio comum da humanidade são a globalização de-baixo-para-cima, solidária ou contra-hegemônica”. SANTOS, B. DE S. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. In: SANTOS, B. DE S. (Org.). **Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Vol. 3. 1 ed. 2 reimp. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003, p. 438.

²⁷⁵ SANTOS, B. DE S. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. In: SANTOS, B. DE S. (Org.). **Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Vol. 3. 1 ed. 2 reimp. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003, p. 438.

²⁷⁶ VIEIRA, LISZT. **Cidadania e globalização**. 5 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 103-104.

Flávia Piovesan ensina a importância dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional no Pós-Guerra. Esses direitos passaram a ser preocupação da comunidade internacional, deixando de ser domínio interno de cada Estado, passando a ser de interesse da ordem internacional e dessa maneira protegidos²⁷⁷.

A possibilidade de que um Estado venha a ser denunciado internacionalmente por violação aos direitos humanos é um dos símbolos mais expressivos do progresso alcançado. O acesso dos indivíduos a órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, bem como o reconhecimento de sua capacidade processual internacional, é considerada a base de proteção desse sistema²⁷⁸.

4.2.1 A livre circulação de pessoas

O direito de ir e vir traz em si duas concepções que se contradizem, mas que necessitam serem conciliadas para que se possa garantir o direito à livre circulação de pessoas. A primeira é de que o indivíduo dispõe de sua própria pessoa, sendo possuidor de autodeterminação pessoal. A segunda é a concepção de que o Estado deve controlar as migrações dentro de suas fronteiras, seja como controle populacional, seja como meio garantir a saúde pública ou de impedir a entrada de indivíduos perigosos ou desestabilizadores da paz e ordem interna de seu território²⁷⁹.

A história da circulação de pessoas tem sua origem nos movimentos

²⁷⁷ “[...]esta concepção inovadora aponta duas importantes consequências:

1.ª) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados;

2.ª) a cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito.” PIOVESAN, F. Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: os desafios da globalização. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 9, n. 37, p. 109-130, out./dez. 2001.

²⁷⁸ MARTÍN, A. G. L. O acesso do indivíduo à “Justiça” Internacional: sobre a abertura à assinatura do Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 10 de dezembro de 2008. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 99, vol. 900, p. 9-30, out. 2010.

²⁷⁹ CAVARZERE, T. T. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar: 2001, p. 44.

migratórios que sempre existiram no mundo, pelas mais diversas razões (econômicas, sociais, de segurança, saúde pública...).

Thomas Hobbes de Malmesbury já havia determinado que “liberdade significa, em sentido próprio, a ausência de oposição (entendendo por oposição os impedimentos externos do movimento)”, conceito aplicado tanto às criaturas irracionais e inanimadas quanto às racionais. Para ele “um homem livre é aquele que, naquelas coisas que, graças a sua força e engenho é capaz de fazer, não é impedido de fazer o que tem vontade de fazer.” Tendo em vista o entendimento de sua época, ele inclui nesse raciocínio o poder de limitar do rei, dizendo que a liberdade dos súditos está apenas naquelas coisas que o soberano permitiu²⁸⁰.

Jean Paul-Sartre menciona que “a liberdade, sendo assimilável à minha existência, é fundamento dos fins que tentarei alcançar, seja pela vontade, seja por esforços passionais. Não poderia, portanto, limitar-se a atos voluntários.” Acrescenta ainda que “liberdade nada é senão a existência de nossas vontades ou de nossas paixões²⁸¹.”

Para Jean Paul-Sartre, a liberdade humana vai além do ato volitivo. Ela é racional, ao mesmo tempo que irracional, porque é humana. Sintetiza a natureza do homem, porque ele é assim. Em sua apurada síntese, “o homem é livre, o homem é liberdade²⁸².”

Essa ideia também é bem ilustrada pelo entendimento de Zygmunt Bauman, ao descrever o que acarreta a liberdade humana:

A existência atual estende-se ao longo da hierarquia do global e do local, com a liberdade global de movimentos indicando promoção social, progresso e sucesso, e a imobilidade exalando o odor repugnante da derrota, da vida fracassada e do atraso. Cada vez mais, a globalidade e a localidade adquirem o caráter de valores opostos (e valores supremos por sinal), valores intensamente cobiçados ou invejados e situados no centro mesmo dos sonhos de vida, dos seus pesadelos e das suas batalhas. As ambições da vida são comumente expressas em termos de mobilidade, da livre escolha de lugar, de viagem, de ver o mundo; os medos da vida, ao contrário, são expressos no confinamento, na falta de mudança, no impedimento de acesso a locais que os outros facilmente frequentam, exploram e desfrutam. A “boa vida” é a vida em movimento, mas precisamente o conforto de ter confiança na facilidade com que é possível mover-se caso ficar não mais satisfaça. Liberdade veio a significar acima

²⁸⁰ MALMESBURY, T. H. DE. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. MONTERIO, J. P.; SILVA, M. B. N. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 171-173.

²⁸¹ SARTRE, J. P. **O Ser e o nada. Ensaio de Ontologia Fenomenológica**. Trad. PERDIGÃO, P. 11 ed. Petrópolis: Editora Vozes, p. 549.

²⁸² SARTRE, J. P. **O existencialismo é um humanismo. A imaginação. Questão de método**. Trad. GUEDES, R. C.; FORTE, SALINAS JÚNIOR, L. R. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987, p. 9.

de tudo liberdade de opção, e a opção adquiriu notoriamente uma dimensão espacial²⁸³.

A realização do homem pode estar na possibilidade de buscar oportunidades em lugares diferentes e distantes de onde se encontra, quando ficar não mais satisfaça.

Mas, no âmbito do Mercosul e da União Europeia, qual seria a contribuição dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos para a concretização desses mesmos direitos, e, mais especificamente, da liberdade de circulação?

Certamente, a existência de sistemas regionais de proteção é uma conquista para a justicialização dos direitos humanos em nível internacional. Abriram-se as portas para que o cidadão possa pleitear por seus direitos, em uma esfera além da doméstica.

No Mercosul, como já visto no capítulo específico, a agenda da integração ainda está ocupada em garantir diversos direitos aos cidadãos do bloco, e a livre circulação não está garantida nem mesmo aos trabalhadores (primeiro grupo a que se destina a livre circulação, por razões econômicas).

Não existe uma declaração de direitos humanos específica do Mercosul, sendo a Convenção Americana de Direitos Humanos, muito anterior à existência do Mercosul, a referência para os cidadãos mercosulinos, tendo em vista que todos os países do bloco são seus signatários.

Conforme já mencionado no capítulo específico, consta, do sistema regional americano de proteção de direitos humanos, a proteção ao direito de circulação e de residência, prevista no Art. 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica).

Ainda que o texto da Convenção faça referência ao direito de circulação e de residência dentro dos países, nada impede que o entendimento seja ampliado e transferido para dentro da realidade do bloco econômico, como o fez a UE, assimilando um novo conceito de soberania.

A agenda de direitos humanos dentro do Mercosul enfoca questões que dizem muito respeito ao funcionamento de cada país e à intergovernabilidade. Ainda é necessário que os países arrumem a casa, implementando direitos básicos aos

²⁸³ BAUMAN, Z. **Globalização, as consequências humanas**. Trad. PENCHEL, M. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999, p. 129.

cidadãos, para que depois possam vir a pensar em se dedicar ao que está fora das suas fronteiras, a integração com os demais países do bloco.

Como já foi dito anteriormente, a região em que se encontra o Mercosul possui índice de desenvolvimento humano negativo, conforme divulgado pela ONU, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Relatório Regional sobre Desenvolvimento Humano para a América Latina e o Caribe 2010, estudo que traz o cálculo do índice IDH-D (Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade).

O estudo mencionado demonstra não apenas a precariedade da garantia do exercício dos direitos sociais, mas o que precisa ser superado em termos de rendimento, saúde e educação rumo a um maior desenvolvimento do bloco regional.

James Mouange Kobila enumera uma relação extensa dos obstáculos que devem ser enfrentados, de maneira prática, no hemisfério sul do planeta, para a implementação dos direitos humanos. Embora o texto se refira mais aos problemas enfrentados no continente africano, a lista abrange problemas relativos à má-governança, pobreza extrema, saúde, educação, e tantos outros, entre os quais o comportamento das pessoas, como “a tendência africana à resignação e à conciliação²⁸⁴.”

As relações entre as instituições regionais e as locais de proteção aos direitos humanos são melhores quando os Estados respeitam os direitos humanos. Quando os países respeitam, facilitando o cumprimento das determinações do sistema regional, é criado um “círculo virtuoso”, em favor dos direitos humanos²⁸⁵.

Ocorre ressaltar que o comportamento do povo sul-americano em muito se assemelha ao dos africanos, em sua tendência à resignação e à conciliação, o que transfere o aspecto cultural às instituições públicas. Retornando ao que já foi mencionado no início desse capítulo, toda e qualquer instituição é um bem público, e nelas se incluem as normas sociais e a cultura do povo.

Quanto à União Europeia, como já dito anteriormente, o processo se encontra bem mais evoluído, a agenda da integração já pode se dirigir aos problemas específicos do bloco econômico, porque os países possuem níveis melhores de

²⁸⁴ KOBILA, J. M. Comparative practice on human rights: North-South. In: COICAUD, JEAN-MARC; DOYLE, MICHAEL W. AND GARDNER, ANNE-MARIE (Edit.). **The Globalization of Human Rights**. Hong Kong: United Nations University Press, 2003, p. 106-108.

²⁸⁵ *Idem*.

garantia de direitos aos seus cidadãos. A livre circulação, que inicialmente era dirigida aos trabalhadores, está garantida a todos os cidadãos.

O sistema regional de proteção europeu, representado pela Convenção Europeia de Direitos Humanos, datada do ano de 1948 e que se dirigia a todos os países do continente, é de uma época em que ainda não estava fundada a União Europeia.

Hoje, o sistema dialoga com o Carta dos Direitos Fundamentais da própria União Europeia, mais moderno e completo na garantia dos direitos humanos, o que e comprova o progresso do tema e demonstra sua importância para a integração.

A temática dos direitos humanos, protegidos na Convenção Europeia, influenciaram fortemente a UE. A proteção ao direito de circulação dos trabalhadores, prevista no art. 45 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, se expandiu para o sistema local europeu de proteção dos direitos humanos, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, onde consta do Art. 45 e protege a livre circulação de todo e qualquer cidadão europeu dentro do espaço do bloco econômico.

Dentro do espaço interno da UE, a preocupação se volta para as migrações dos europeus, que misturam povos diferentes, forçando uma convivência de valores e culturas diversas. Essa integração deve ser democrática e observar os direitos humanos, o que não tem se revelado tão simples, mesmo em uma Europa com elevado nível de integração²⁸⁶. Nessa caso, temos a atuação de um sistema regional sobre um sistema local que protege os cidadãos europeus, e que pode ser acionado em caso de lesão aos seus direitos.

Entretanto, quando se fala em não-europeus, ou extracomunitários, existe uma preocupação maior com sua mobilidade e permanência dentro do bloco, já que podem vir a se tornar imigrantes, em busca de uma nova vida.

A liberdade de circulação, já garantida aos cidadãos europeus e aos legalmente residentes no continente, foi, de certa forma, estendida ao estrangeiro que entra Europa e por ela se move, sem intenção de fixar residência, se dirigindo a outros países da União Europeia.

Buscando facilitar a vida não somente de turistas ou trabalhadores estrangeiros, mas de qualquer não europeu que esteja circulando dentro do bloco, surgiu o Acordo Schengen, no ano de 1985. O espaço Schengen representa um

²⁸⁶ GOMES, E. B. **União Europeia e Multiculturalismo**. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 15.

território composto por vinte e cinco países, nos quais a livre circulação das pessoas é garantida²⁸⁷.

Os Estados signatários do acordo aboliram as fronteiras internas a favor de uma fronteira externa única. Foram adotados procedimentos e regras comuns no espaço Schengen em matéria de vistos para estadas de curta duração, pedidos de asilos e controles nas fronteiras externas.

Ao mesmo tempo, visando a garantir a segurança no espaço Schengen, foi estabelecida a cooperação e a coordenação entre os serviços policiais e as autoridades judiciais. A cooperação Schengen foi integrada no direito da União Europeia pelo Tratado de Amsterdã, em 1997.

Existe cooperação no âmbito do acordo Schengen de países que não são membros do espaço Schengen. Isso pode ocorrer porque não desejam a supressão dos controles nas fronteiras ou porque ainda não preenchem as condições necessárias para fazer parte do acordo.

Por outro lado, o sistema é questionado, e até mesmo suspenso, quando a União Europeia é tomada por imigrantes que buscam refúgio dos problemas que enfrentam em seus países originários, como nos casos recentemente ocorridos relacionados a revoltas em países do continente africano²⁸⁸.

Mas e o diálogo entre os sistemas regionais em que estão inseridos União Europeia e Mercosul, o europeu e o americano, e o sistema global de proteção aos direitos humanos?

Está no Art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela ONU, o principal instrumento do sistema global de direitos humanos

²⁸⁷ União Europeia. **Acordo Schengen.** Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_pt.htm>. Acesso em 15 mai 2011.

²⁸⁸ Em matéria publicada em 12 de maio de 2011, na seção Mundo, p. A12, com o título “**Em meio a crise, Europa fecha cerco a fluxo de imigrantes**”, o jornal Folha de São Paulo descreve o rompimento do acordo Schengen, pela Dinamarca, que vai restabelecer o controle nas fronteiras com a Alemanha e a Suécia, em virtude dos problemas que estão afetando a Grécia. É reportado também a solicitação revisão do acordo, a pedido da França e Itália, tendo em vista o recente problema enfrentado na Líbia, que está levando à Europa milhares de imigrantes que fogem da guerra.

em que se fundamenta o direito humano de circulação²⁸⁹.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos é parte do sistema maior, qual seja, o global de proteção aos direitos humanos, estando ratificado por mais de cento e cinquenta países, extrapolando, portanto, em números de países signatários, e de países destinatários, os países membros da UE e do Mercosul.

Sobre os direitos consubstanciados no Pacto se manifesta o Comitê de Direitos Humanos, que é um órgão criado pelo próprio Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu Art. 28 e seguintes.

A respeito da liberdade de locomoção, prevista no Art. 12, o Comitê de Direitos Humanos já declarou, através da Recomendação Geral n. 27 (1999) que “a liberdade de locomoção é uma condição indispensável para o desenvolvimento livre de uma pessoa²⁹⁰.”

A situação dos estrangeiros, referentemente ao tema, foi analisada pelo Comitê de Direitos Humanos, através do Comentário Geral n. 15 (‘a posição dos estrangeiros sob o Pacto’, 1986), que estabeleceu especial relação entre os Artigos 12 e 13, para dizer que as limitações que podem ser impostas ao direito de circulação protegido pelo Artigo 12, não podem anular o princípio de locomoção e devem se restringir à necessidade prevista no parágrafo 3 do mesmo artigo, sob a leitura de outros direitos reconhecidos no Pacto²⁹¹.

O Comentário Geral n. 15 do Comitê Direitos Humanos também deixou claro que o cidadão que se encontra legalmente em um Estado goza do direito de locomover-se livremente dentro do seu território, equiparando os nacionais aos estrangeiros nessa condição.

O direito de locomover-se livremente diz respeito ao território inteiro do Estado, incluindo todas as unidades da federação. Fundamentando-se no Art. 12,

²⁸⁹ Prescreve o Art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos: 1. Todo o indivíduo legalmente no território de um Estado tem o direito de circular livremente e de aí escolher livremente a sua residência. 2. Todas as pessoas são livres de deixar qualquer país, incluindo o seu. 3. Os direitos mencionados acima não podem ser objecto de restrições, a não ser que estas estejam previstas na lei e sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem e sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos pelo presente Pacto. 4. Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país. O Pacto foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 592, de 06 de julho de 1992. O Decreto se encontra disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em 30 abr 2011.

²⁹⁰ KAMIMUA, A. e OLIVEIRA, H. P. DE. Capítulo 2: Pacto dos Direitos Civis e Políticos. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Código Internacional dos Direitos Humanos anotado**. São Paulo: DPJ Editora, 2008, p. 58.

²⁹¹ *Idem*.

parágrafo 1, evidencia que toda a pessoa pode estabelecer residência onde desejar. O gozo desse direito não pode sofrer restrição que não esteja prevista no parágrafo 3 do mesmo artigo, que oferece proteção contra a interferência pública ou privada²⁹².

A liberdade de circulação de pessoas, prevista no Art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e já analisada pelo Comitê de Direitos Humanos, dá a sustentação necessária para que o entendimento seja estendido aos blocos econômicos, que são Estados que decidiram expandir seus territórios.

4.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

Mesmo sendo o Mercosul um bloco econômico fundado mais recentemente, regido pela intergovernabilidade, as suas principais instituições são similares às europeias, tanto nos nomes, quanto nas funções que desempenham.

Os diferentes estágios de integração em que se encontram Mercosul e UE ensinam que a diferença entre intergovernabilidade e supranacionalidade, Direito da Integração e Direito Comunitário, servem aos propósitos de cada um dos blocos.

A comparação entre as instituições da União Europeia e do Mercosul é conveniente, tendo em vista que, sendo a UE modelo de desenvolvimento para os blocos econômicos regionais, muito pode ser aproveitado de sua experiência histórica de integração.

Ao compararmos o Conselho da União Europeia e Conselho do Mercosul, temos que a capacidade de atuação do órgão europeu é bem mais complexa, permitindo mais agilidade na condução dos interesses da UE, que reflete a supranacionalidade existente naquele bloco econômico. O Conselho do Mercosul, com atribuições mais singelas, não tem a mesma força na condução do organismo, tendo em vista que a intergovernabilidade existente no bloco não lhe dá os meios para uma atuação mais ativa.

²⁹² KAMIMUA, A. e OLIVEIRA, H. P. DE. Capítulo 2: Pacto dos Direitos Civis e Políticos. In: PIOVESAN, F. (Coord.). Código Internacional dos Direitos Humanos anotado. São Paulo: DPJ Editora, 2008, p. 59.

Tanto o Conselho da União Europeia quanto o Conselho do Mercosul são compostos por Ministros de Estado, vinculados ao chefe do Poder Executivo dos países que compõem o bloco. Entretanto, o órgão europeu muda sua constituição de acordo com o assunto a ser tratado, demonstrando a preocupação europeia com a maior eficiência. O órgão mercosulino, infelizmente, mantém-se sempre constituído dos mesmos ministros, da Economia e das Relações Exteriores, não demonstrando preocupação com sua eficiência ou em aprimorar a discussão técnica dos problemas enfrentados.

É necessário que se melhore a qualidade técnica do Conselho do Mercosul, para que se torne mais similar ao seu homônimo europeu, tendo em vista as importantes atribuições que lhe são conferidas como órgão executivo do Mercosul.

A diferença da Comissão Europeia e o Grupo Mercado Comum também é acentuada. A Comissão Europeia é o braço executivo da UE, atuando de maneira independente dos países membros. A escolha de seus componentes, os Comissários, que possuem um mandato definido, é feita através de um procedimento complexo, que envolve outras instituições da União Europeia.

Já no caso do Mercosul, os membros do Grupo Mercado Comum mantêm sua vinculação com os países membros. Não possuem um mandato fixo que lhes dêem independência em relação aos ministérios que representam, e tão pouco podem se dedicar exclusivamente aos interesses do Mercosul.

No caso do GMC, vê-se também a aplicação dos princípios de direito internacional e da intergovernabilidade. Com o avanço da integração do Mercosul, é necessário aperfeiçoar o GMC, a fim de que possa desempenhar seu importante papel de maneira mais independente.

Entre as instituições similares existentes entre a União Europeia e o Mercosul, os parlamentos dos blocos são os que conseguem manter maiores aproximações em sua estrutura, composição e forma de funcionamento. Como no caso do Parlamento Europeu, haverá eleições para o Parlamento do Mercosul, e seus membros serão eleitos diretamente pelos cidadãos mercosulinos.

Os parlamentares terão um mandato com duração de quatro anos, o que lhes dará isenção para exercer a defesa dos interesses do Mercosul, que passa a ter um órgão efetivamente supranacional em sua composição e atuação, embora ainda vinculado ao organismo que funciona de maneira intergovernamental.

O Comitê Econômico e Social da Europa, da União Europeia, e o Foro Consultivo Econômico-Social, pertencente ao Mercado Comum do Sul, quando cotejados em suas atribuições, são os em que menos se vislumbra uma acentuada diferença entre a intergovernabilidade e a supranacionalidade.

Por não terem capacidade decisória, tanto na UE quanto no Mercosul, o efeito de sua atuação, em prol do bloco econômico, não é tão destacado. Cabe ressaltar que, como os pareceres do Comitê Econômico e Social da Europa são enviados a um órgão supranacional, os resultados são mais efetivos a favor dos interesses do bloco econômico.

Comparação similar pode ser feita entre o funcionamento da Secretaria Administrativa da União Europeia e a Secretaria do Mercosul. Suas atuações, embora importantes, se relacionam a tarefas administrativas de apoio ao funcionamento dos blocos econômicos.

Entretanto, no caso do Mercosul, sua secretaria é o único órgão que funciona de modo permanente, demonstrando que seus serviços são indispensáveis para o funcionamento do bloco. Espera-se que, no futuro, outros órgãos do Mercosul, se não funcionarem de forma permanente, ao menos tenham suas secretarias estruturadas dessa forma, a fim de dar maior continuidade aos trabalhos executados.

O Estado é importante para o cidadão porque possui uma função social que lhe é própria e intransferível: a prestação dos serviços ao cidadão, que garantem a cidadania e os direitos humanos. Nesse papel, são os blocos econômicos seus sucedâneos, sendo também responsáveis pela concretização dos direitos humanos.

A agenda de direitos humanos e a livre circulação de pessoas no Mercosul e na União Europeia envolve o diálogo com globalização, intergovernabilidade, supranacionalidade e soberania.

Com o aglutinamento crescente dos países em blocos econômicos, sua soberania passa a ser flexibilizada, para que a integração se torne possível. Os países se integram e buscam não mais somente integração econômica, mas desenvolvimento comum.

A globalização abrange diversos aspectos da vida, possuindo várias dimensões de manifestação. Geralmente, associamos ideias negativas à globalização, incluindo diversas mazelas e a destruição do Estado-nação.

Mas a globalização também envolve aspectos positivos, como a

universalização e democratização dos direitos humanos, a visibilidade e a solidariedade internacional dos movimentos sociais, as novas exigências do desenvolvimento, envolvendo cooperação e regulação em nível mundial.

O aspecto da proteção internacional dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional, faz parte da realidade pós-guerra. Um dos símbolos mais expressivos desta conquista é a possibilidade de que um Estado venha a ser denunciado internacionalmente, bem como o acesso de indivíduos a órgãos internacionais de proteção de direitos humanos.

A circulação de pessoas tem sua origem nos movimentos migratórios que sempre existiram no mundo, por diversos motivos. Duas concepções envolvem o direito de ir e vir: o fato de que o indivíduo dispõe de sua pessoa e a função do Estado de controlar as migrações dentro de suas fronteiras.

A existência de sistemas regionais de proteção de direitos humanos, com jurisdição tanto sobre o território da UE quanto do Mercosul, é uma conquista para a justicialização dos direitos humanos em nível regional. As pessoas podem pleitear por seus direitos, inclusive o de mobilidade, além das fronteiras de seu país, se necessário for.

O sistema regional de proteção de direitos humanos americano prevê a livre circulação de pessoas dentro das fronteiras dos Estados, não estando ainda atualizado em relação aos anseios dos blocos econômicos da região. É importante que tal dispositivo seja adequadamente atualizado, para prever tal situação.

A agenda da integração do Mercosul tem muitas preocupações em relação aos direitos humanos, tendo em vista o alto nível negativo de desenvolvimento humano da região, conforme já mencionado em capítulo específico. Para a garantia e implementação da livre circulação, de forma irrestrita, muitas diferenças precisam ser equalizadas.

O sistema regional de proteção de direitos humanos europeu prevê várias liberdades, mas não especificamente a livre circulação de pessoas. Mesmo não estando atualizado em relação à vivência da UE, com a adoção Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, esse lapso foi corrigido. A Carta enfoca diversos avanços, entre eles a garantia da livre circulação dentro da Europa.

O respeito pelos direitos humanos se encontra tão mais consolidado na Europa, que o direito à livre circulação também foi estendido aos não-domiciliados

através do Acordo Schengen, de 1985.

Por esse acordo, os extracomunitários, ou não europeus, circulam livremente entre os países europeus que estejam dentro das fronteiras da UE, como se estivessem em um único país. Na prática, foram abolidas as fronteiras internas, e há uma fronteira externa única. Foram adotados procedimentos e regras comuns no espaço Schengen em matéria de vistos para estadas de curta duração, pedidos de asilos e controles nas fronteiras externas.

Entretanto, o Acordo Schengen é bastante sensível às turbulências que afetam a UE. Em tempos de crise, como o atual, em que há diversos problemas na África e existe um grande número de pessoas que tenta se dirigir à Europa, há retrocessos.

Os temas e situações que envolvem o não-europeu, quando dentro da Europa, é a grande preocupação dos mesmos. Países rompem o tratado unilateralmente, como autodefesa, suspendendo-o e, por vezes, até mesmo solicitando sua revisão.

O principal instrumento do sistema global de direitos humanos em que se fundamenta o direito humano de circulação está no Art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

As análises já formuladas pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU ao Art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos fornecem o substrato necessário para que a livre circulação de pessoas seja estendida aos blocos econômicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A idealização de criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 26 de março de 1991, não se tratou de um fato isolado ou mesmo novo. Nesse momento, já existiam diversos blocos econômicos no mundo, e o próprio Brasil já participara de outras tentativas não exitosas de integração. O Tratado de Assunção só pode ser assinado porque Brasil e Argentina superaram suas divergências, objetivando à concretização de um ideal maior e comum. Ambicioso em seus objetivos, o Tratado não chegou a criar, mas previu a criação de um mercado comum entre os países signatários: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Nos dias de hoje, o Mercosul pode ser definido como um bloco regional de natureza intergovernamental, regido pelas regras do Direito da Integração, muito próximas do Direito Internacional Público. É considerada uma união aduaneira imperfeita. Essa classificação, entretanto, nada mais é do que um eufemismo para designar sua situação real, que é a estagnação na situação de zona de livre comércio, onde se encontra há muito tempo.

A pretensa grandiosidade a que se destina o Mercosul não encontra respaldo em sua estrutura institucional. O projeto é ambicioso, mas sem meios disponíveis para concretização de seus nobres objetivos. A presença da intergovernabilidade, ao mesmo tempo em que possibilita maior flexibilidade nas negociações e tem possibilitado o sucesso do Mercosul no contexto em que se encontra, impede seu progresso, posto que os interesses individuais dos Estados se sobrepõem aos interesses coletivos do bloco econômico.

Uma das dificuldades para que se consolide maior integração dentro do Mercosul está na falta de garantia do cumprimento das decisões tomadas de comum acordo pelos integrantes do bloco. Ao mesmo tempo em que a intergovernabilidade facilita as negociações nas tratativas entre os países parceiros, não oferece o poder coercitivo necessário para obrigar o cumprimento do que é decidido.

A agenda dos direitos humanos está cada vez mais integrada ao Mercosul, sendo tema recorrente na fundamentação das iniciativas mais recentes do bloco. Entretanto, sua assimilação à cultura política regional se encontra em fase embrionária, encontrando dificuldade para vir a incorporar-se ao seu dia-a-dia.

O Mercosul ainda não se encontra voltado para o seu cidadão, mas começa a despertar para essa necessidade. Faltam garantias a vários direitos essenciais, para que possa se falar em cidadania dentro do bloco. Trata-se de carência comum existente entre os países que o formam. Não há como um bloco intergovernamental refletir o que não existe dentro dos países que o compõem.

Alguns passos foram dados no sentido de criar facilidades ao cidadão mercosulino, proporcionando maior mobilidade dentro do bloco. Iniciativas como o Acordo Multilateral de Seguridade Social, a Declaração Sociolaboral, a equivalência de títulos escolares e a validação de diplomas para fins acadêmicos, por exemplo, indicam um caminho que foi iniciado e que deve ser seguido para que se consolide a livre circulação de pessoas.

Em decisão recente que vislumbra a criação do Estatuto da Cidadania do Mercosul, está prevista a livre circulação de pessoas dentro da região. Essa pretensão requer a redução das assimetrias entre os parceiros, para que os países em melhores condições de desenvolvimento não venham a ficar sobrecarregados com o eventual aumento da migração populacional, sofrendo com o inchaço de suas principais cidades e a deterioração da qualidade de vida. Com o objetivo de agir para a superação das assimetrias, foi lançado, contemporaneamente, o Plano Estratégico de Ação Social no Mercosul (PEAS), dividido em diversos eixos de ação.

Com instituições similares às existentes na União Europeia, o processo de integração no Mercosul se ressentia da não execução, ou da execução pouco célere, de decisões que são tomadas em benefício da integração. Não existe um órgão que obrigue os países membros a agir de acordo com o que o bloco econômico decide, cumprindo o avençado, tal como na União Europeia, onde um sistema judicial supranacional oferece essa garantia. No caso de Mercosul, a solução desse problema depende da diplomacia dos Estados-partes.

A maior parte das instituições do Mercosul é composta por pessoas indicadas pelos Estados-partes, utilizando-se critérios políticos ou diplomáticos. Dessa maneira, não existe autonomia e imparcialidade dessas instituições em relações aos países que compõem o bloco. A intergovernabilidade, operando dessa maneira, transforma o Mercosul em refém dos países membros, dificultando o aprimoramento da integração.

Existem perspectivas positivas para a concretização dos direitos humanos.

Foram criadas instituições mercosulinas que visam a possibilitar a realização desses direitos, levando à superação de dissimetrias dentro do bloco, como o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED), o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

O FOCEM possui a missão de financiar, a fundo perdido, os projetos para a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em especial nas economias menores e regiões menos desenvolvidas.

A iniciativa de financiar projetos a fundo perdido é imprescindível para o Mercosul, tendo em vista a situação desfavorável em que se encontra a região, com alto índice negativo de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade (IDH-D). Não há como integrar os países sem que se pense em desenvolvê-los, especialmente na área social e de garantia dos direitos humanos.

O Mercosul demonstra, através dessas iniciativas, conhecer o seu grande problema: a redução das desigualdades sociais e econômicas existentes entre os parceiros é essencial para se garantir avanço da integração. A garantia de efetivação dos direitos humanos (especialmente os sociais) divide o palco com o progresso econômico.

É preciso que o desenvolvimento, especialmente focado em seus aspectos humanos e sociais, seja verdadeiramente alavancado, sob pena da integração do Mercosul estagnar. Até mesmo a pretensão de consolidação da União Aduaneira, iniciativa recentemente renovada pelo Mercosul, pode permanecer como formal declaração diplomática, prejudicada pela falta de desenvolvimento em ritmo adequado do bloco.

O atual momento da integração europeia, paradigmático para os demais blocos econômicos regionais, é diverso da realidade do Mercosul. A União Europeia pode ser considerada como em estágio mais evoluído, com seu funcionamento baseado na supranacionalidade, onde é aplicado o Direito Comunitário.

Entretanto, a União Europeia não nasceu o gigante que se tornou hoje. Eram, inicialmente, seis países, com objetivos iniciais modestos, mas visionários, interessados em partilhar o carvão e o aço e aproximar França e Alemanha pelos laços comerciais, visando à manutenção da paz.

O contexto histórico da criação do bloco europeu é peculiar. Após a

Primeira Guerra, a crise de 1929 e a Segunda Guerra, o velho continente, destruído, era alvo de preocupações por ser campo fértil de movimentos nacionalistas e que poderia vir a se direcionar politicamente para o conagraamento com o socialismo vivido na União Soviética.

A Europa contou com o socorro financeiro vindo dos Estados Unidos da América para se reerguer. O plano Marshall, do ano de 1947, teve participação fundamental para o desenvolvimento da integração na Europa. A reconstrução europeia recebeu o apoio financeiro norte-americano, através da Organização Europeia de Cooperação Econômica.

Com a preocupação de amenizar a influência da URSS, em seguida, no ano de 1949, é criado o Conselho da Europa, órgão político, com a função de firmar posição ideológica contra o comunismo, promover a união dos países europeus, a democracia e o Estado de direito.

O projeto de criação do Mercosul, diferentemente, nasceu em um momento de paz e com apenas quatro países, mas com objetivos muito mais pretensiosos, tomando por base a Europa existente na década de 80, mais desenvolvida e integrada. Sem o aporte financeiro, foi possível copiar o modelo de integração, mas não igualar sua história.

O caminho trilhado até a criação da União Europeia, através do Tratado de Maastricht, em 1992, foi o da interdependência mediante a integração, que se caracteriza pelo compartilhamento e a transferência de soberania. A outra opção para concretizar a integração seria a aliança federativa clássica, onde os países mantêm sua soberania intacta.

Se fosse esse o caminho escolhido pelos países europeus, provavelmente não teríamos a União Europeia como conhecemos hoje. Na opção de integração através do estabelecimento da aliança federativa clássica, os Estados mantêm sua soberania, e, conseqüentemente, o processo é regido pela intergovernabilidade. Quando existe interdependência mediante a integração, ocorre a transferência de parcela de soberania a uma terceira instância, caracterizando dessa forma a supranacionalidade.

A estrutura institucional da União Europeia, que serviu de modelo para a criação das instituições mercosulinas, possui ação mais eficiente, a favor dos objetivos do bloco econômico. Em função da supranacionalidade, que visa sempre

aos interesses do conjunto dos países da UE, há pouco espaço para a concretização das eventuais aspirações individualistas dos países membros.

As decisões e diretivas da União Europeia devem ser respeitadas, tendo em vista que existem instâncias, inclusive judiciais, capazes de obrigarem à sua obediência, sejam seus destinatários Estados ou pessoas. Realidade ainda inimaginável no Mercosul que, além de possuir caráter intergovernamental, detém estrutura institucional bem mais simplificada do que a União Europeia.

Ao analisarmos as instituições similares na União Europeia e no Mercado Comum do Sul, constatamos que as instituições europeias possuem funcionamento mais coerente e eficiente com os objetivos a que se propõem.

Embora a supranacionalidade demonstre muitas vantagens em relação comparativa à intergovernabilidade, dentro da integração dos blocos econômicos, sua implementação passa por um nivelamento nos Estados-partes, para que exista uma maior similaridade entre suas características econômicas, sociais e culturais.

Preocupado com os direitos humanos, o Mercosul criou um instituto para desenvolvimento de políticas públicas desses direitos. Mas ainda não há uma carta de direitos humanos própria do bloco. O Mercosul não possui um sistema interno capaz de dialogar com o sistema regional americano (OEA), como no caso europeu. O sistema de proteção europeu é mais eficiente, tendo em vista que um sistema local de direitos humanos pode ser mais facilmente atualizado do que um sistema regional, pelos objetivos comuns dos países pertencentes ao bloco e pelo número menor de países envolvidos.

O Mercosul poderia seguir o exemplo europeu e elaborar uma carta própria sobre direitos humanos, enriquecendo o sistema regional de proteção com o cotejamento de direitos renovados por um novo sistema interno do bloco. Entre esses direitos, poderiam constar os direitos relativos à cidadania mercosulina, como no exemplo europeu, incluindo a livre circulação de pessoas.

Cogita-se a elaboração de um estatuto de cidadania para o Mercosul. Por essa razão, é emergencial superar as assimetrias econômicas, sociais e culturais que afligem o bloco, a fim de que o futuro estatuto encontre campo para atuar a favor do aprofundamento efetivo da integração. Nos dias de hoje, cidadania é uma palavra alienígena e a livre circulação de pessoas não se encontra garantida nem mesmo para os trabalhadores do Mercosul.

A Europa, através do Tratado Maastricht, que entrou em vigor em 01 de novembro de 2003, trouxe a definição dos primeiros direitos da cidadania para aquele bloco. Foi criado o conceito de cidadania comunitária, que está além da cidadania nacional. São direitos que não se excluem, mas que se somam, e que se destinam a todos os europeus da União.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que se consolidou, no ordenamento europeu, com *status* de tratado, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 01 de dezembro de 2009, não apenas ratificou os direitos de cidadania previstos no Tratado Maastricht, mas, indo além, os ampliou.

Iniciativa similar poderia ser adotada no Mercosul, a fim de fortalecer a ideia de que existem direitos que podem ser usufruídos por qualquer cidadão do bloco, independentemente de sua nacionalidade e do país onde se encontre. A integração seria agilizada através da conscientização de que se trata de um grupo de países com interesses comuns, e não mais existe o isolamento do ser humano. A percepção da existência de valores comuns a serem preservados somaria diferentes povos em busca de consolidação dessas conquistas e facilitaria sua ampliação.

Da mesma maneira que o Mercosul tem se moldado na União Europeia para a construção da integração regional e das instituições que o compõem, poderia adotar o conceito de cidadania comunitária, garantindo algumas conquistas, a fim de impulsionar o processo de integração.

Na União Europeia, os direitos de cidadania elencados, além da livre circulação de pessoas, garantem a todos os cidadãos europeus: votar e ser votado nas eleições regionais e do Parlamento Europeu; representação diplomática e consular por outro Estado-membro; os direitos de peticionar ao Parlamento Europeu, o de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o de se dirigir aos órgãos da UE nas línguas dos tratados; o direito a uma boa administração e o acesso a documentos.

O direito de se beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado, no território de países terceiros em que o Estado-membro de que são nacionais não se encontre representado, não encontraria maiores óbices para ser implementado no Mercosul.

Seria de grande utilidade e economia para os países envolvidos a implementação de medida similar no âmbito do Mercosul. Poder-se-ia mesmo pensar

em ir mais além, unificando as representações diplomáticas e consulares mesmo nos países onde existam representações de um ou mais países do Mercosul. Essa medida fortaleceria a solidariedade e o sentimento de união entre os cidadãos, alavancando o processo de integração.

O direito de eleger e ser eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado, já está sendo implementado, em parte, no Mercosul.

O Parlasul já foi criado e está sendo instalado. Copiando o modelo europeu, teremos eleições diretas regulares para a função de deputado do Mercosul, passando a ser o primeiro órgão com representantes escolhidos diretamente pelos cidadãos mercosulinos, com previsão de concretização ainda nesta década. Será o primeiro órgão de caráter supranacional do bloco, ainda que o funcionamento geral e das demais instituições permaneça intergovernamental.

Quanto ao direito de votar e ser votado em eleições municipais, nos moldes europeus, não faria sentido o cidadão gozar de tal direito nesse momento. A participação plena em eleição municipal, permitindo o exercício do voto facultativo e o candidatar-se para ser votado, seria válida se já houvesse a livre circulação de pessoas.

Alternativamente, e de modo a incentivar a participação democrática nos rumos do bloco, poderia ser facultado aos cidadãos do Mercosul, que sejam regularmente residentes em outro Estado-parte, o direito de exercer o voto nas eleições municipais, como sinal de boa vontade e flexibilização de soberania com vistas ao aprofundamento do exercício desse direito no futuro.

Os direitos de dirigir petições ao Parlamento Europeu, de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua, previstos na normativa europeia, poderiam ser aplicados, parcialmente, no âmbito do Mercosul.

O direito de dirigir petições ao Parlamento do Mercosul na sua própria língua e o de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos do Mercosul numa das línguas dos tratados e de obter uma resposta na mesma língua não encontra maiores dificuldades, tendo em vista que há somente duas grandes línguas em uso oficial

corrente dentro bloco, o português e o espanhol. Como medida de inclusão e de respeito aos direitos humanos, poderia ser permitido também o acesso em línguas indígenas, que são as originárias e legítimas do continente, o que facilitaria a inserção das populações remanescentes daqueles povos no processo de integração.

Quanto a recorrer ao Provedor de Justiça em sua própria língua, embora tal órgão ainda inexista no ordenamento jurídico mercosulino, nada impede que ele venha a ser criado, como previsão de acesso desse modo. Na UE, ele se encontra vinculado ao Tribunal de Justiça da União Europeia, que não encontra instituição similar na estrutura do Mercosul.

Entretanto, a função pode ser criada, autonomamente, dentro do organograma do Mercosul, aos moldes do recentemente instituído Alto Representante-Geral do Mercosul. Suas funções poderiam ser similares àquelas do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico europeu.

O ideal seria que, como no ordenamento europeu, houvesse vinculação do provedor de justiça a um tribunal do Mercosul, que poderia ser criado no estágio de integração atual, uma zona de livre comércio intergovernamental. Para tanto, bastaria concordância de todos os Estados-partes em se submeterem à jurisdição do tribunal, que deveria possuir uma estrutura idônea.

O direito de livre acesso a documentos também poderia ser implementado, tendo em vista que todos os países membros do Mercosul são capazes de aprimorar suas estruturas democráticas e judiciais para vivenciar a concretização deste direito humano.

Tal iniciativa aprimoraria não apenas o Mercosul, mas todos os países que compõem o bloco. A transparência traria reflexos positivos em todas as áreas. Como existe comprometimento com a concretização dos direitos humanos, existe espaço para a formatação deste direito.

O direito a uma boa administração também poderia constar do elenco do estatuto de cidadania Mercosul. Seria de grande valia à superação da realidade deficitária da administração pública dos países que compõem o bloco, que se apartado do conceito de desenvolvimento.

O direito de cidadania conquistado pelo povo europeu mais difícil de ser adaptado ao Mercosul é o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros.

Como já visto, o Mercosul aspira à livre circulação de pessoas dentro de suas fronteiras e tem feito muitas regulamentações com a intenção de pavimentar a implementação desse fundamental direito de cidadania.

Mas esse é o ponto nevrálgico da questão. A livre circulação de pessoas, para ser efetivada, precisa estar minimamente garantida pelo desenvolvimento econômico e social dentro dos países que compõem o Mercosul. Entretanto, ainda não conseguimos desenvolver o país mais importante do bloco: o nosso.

O Brasil é a economia mais importante dentro do Mercosul, com o maior PIB. Infelizmente, sem adequada distribuição de renda, dividimos com o Paraguai o maior índice negativo de desenvolvimento ajustado à desigualdade (IDH-D) dentre os países parceiros do bloco. O conceito de desenvolvimento econômico, analisado isoladamente, não traz a satisfação das necessidades humanas que estão englobadas no conceito contemporâneo de desenvolvimento.

A garantia da livre circulação de pessoas, nesse momento, poderia ter um efeito negativo e vir a gerar muitos problemas para o Mercosul. As grandes diferenças existentes, em termos de desenvolvimento, entre os Estados-partes, poderiam acarretar consequências socioambientais negativas provocadas por eventuais migrações populacionais, em busca de melhor qualidade de vida.

Se a livre circulação de pessoas é um passo demasiado grande e arriscado para o momento, poder-se-ia começar por garantir a livre circulação de trabalhadores e estudantes dentro do Mercosul, de modo a estimular o desenvolvimento das economias e da cultura comum do bloco, incrementando, dessa maneira, o senso de pertencimento e o orgulho do cidadão mercosulino.

Naturalmente, não existem impedimentos para que, com o tempo e as necessidades, sejam implementadas outras equivalências em direitos humanos com aqueles já conquistados pela União Europeia, dentro do espaço do Mercosul, ou mesmo sejam construídos outros, novos, ampliando e aprimorando conquistas.

6 REFERÊNCIAS

MEIOS FÍSICOS

Livros

BRADLEY, A. W.; KAY, R. S.; JANIS, M. W. **European Human Rights Law. Text and Materials.** 2 ed. Oxford: Oxford Press, 2000.

ACCIOLY, E. **Mercosul & União Europeia. Estrutura Jurídico-institucional.** 3 ed. Curitiba: Juruá, 2004.

ARENDT, H. **Da Revolução.** Brasília: Editora UnB, 1988.

BARBÉ, E. **Relaciones Internacionales.** 3 ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2008.

BARRAL, W. A influência do comércio internacional no processo de desenvolvimento. In: BARRAL, W.; PIMENTEL, L. O. (Org.). **Comércio Internacional e Desenvolvimento.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BAUMAN, Z. **Globalização, as consequências humanas.** Trad. PENCHEL, Marcus. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BÖLKE, M. **Integração Regional & Autonomia do seu Ordenamento Jurídico.** 1 ed. 6 reimpressão. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

BROWN C., AINLEY K. **Understanding International Relations.** 3 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

CANO, D. J. Políticas de educação superior em contexto globalizado. In: MOROSINI, M. C. (Org.). **Mercosul: políticas e ações universitárias.** Campinas: Autores Associados, 1998.

CAVARZERE, T. T.. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas.** 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar: 2001.

D'ARCY, F. **União Europeia. Instituições, Políticas e Desafios.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

FLORES, J. H. **A (re)invenção dos direitos humanos.** Trad. GARCIA, C. A. D.; SUXBERGER, A. H. G.; DIAS, J. A. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GOMES, E. B. **Blocos Econômicos. Solução de Controvérsias.** 3 ed. Curitiba: Juruá, 2010.

- GOMES, E. B. **União Europeia e Multiculturalismo**. Curitiba: Juruá, 2008.
- JAEGER JÚNIOR, A. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000.
- MAGNOLI, D. **União Europeia. História e Geopolítica**. 3 ed. São Paulo: Moderna, 2004.
- MALMESBURY, T. H. DE. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de: MONTERIO, J. P.; SILVA, M. B. N. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- MATIAS, E. F. P. **A Humanidade e suas fronteiras. Do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- MAZZUOLI, V. DE O. **Tratados Internacionais**. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Editora, 2004.
- OLIVEIRA, M. A. G. DE. **Mercosul e Política**. São Paulo: LTr, 2001.
- OLIVEIRA, O. M. DE. **Relações internacionais: estudos de introdução**. 1 ed. 3 tir. Curitiba: Juruá, 2003.
- OLIVEIRA, C. M. DE. **Mercosul. Livre Circulação de Mercadorias**. Curitiba: Juruá, 2002.
- PFETSCH, F. R., colaboração de TIMM, B. **A União Europeia. História, instituições, processos**. Trad. de ESTEVÃO C. de R. M. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- PIO, C. **Relações Internacionais: Economia Política e Globalização**. Brasília: IBRI, 2002.
- POZZOLI, L. **Direito Comunitário Europeu. Uma perspectiva para a América Latina**. São Paulo: Editora Método, 2003.
- SARTRE, J.-P. **O existencialismo é um humanismo. A imaginação. Questão de método**. Trad. de GUEDES, R. C.; FORTE JÚNIOR, L. R. S. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.
- SARTRE, J.-P. **O ser e o nada. Ensaio de Ontologia Fenomenológica**. Trad. PERDIGÃO, P. 11 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- SOARES, M. L. Q. **Direitos Humanos, Globalização e Soberania**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- STEINER, H. J.; ALSTON P.; GOODMAN, R. **International Human Rights in Context**. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

VIEIRA, L. **Cidadania e globalização**. 5 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VENTURA, D. DE F. L. **A ordem jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VENTURA, D. DE F. L. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia. Os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.

Artigos e/ou Capítulos em livros

ACCIOLY, E. Evolução histórica dos processos de integração na União Europeia e no Mercosul – realidades distintas. In: PIMENTEL, L. O. (Org.). **Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade**. Vol. II. Curitiba: Juruá, 1998.

ALMEIDA, P. R. DE. **O futuro do Mercosul: dilemas e opções**. In: PIMENTEL, L. O. (Org.). **Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade**. Florianópolis: Eidas/Unisul, 1998.

ALVES, J. A. L. Cidadania, Direitos Humanos e globalização. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional. Desafios do Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

ALVES, P. V. A Interdependência Complexa e os Direitos Humanos. In: OLIVEIRA, O. M. DE; DAL RI JÚNIOR, A. (Org.). **Relações internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

GIL-BAZO, M.-T. O papel dos Direitos Humanos no processo de integração da Europa. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional. Desafios do Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

GOMES, E. B. Parlamento do Mercosul, viabilidade para a democratização do Bloco Econômico? In: **Direitos Humanos e Democracia**. CLÈVE, C. M.; SARLET, I. W. e PAGLIARINI, A. C. (Coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GRIFFITHS, R. T. Os círculos concêntricos do regime comercial da União Europeia de 1989 até os dias de hoje. Trad. de GHIGGI, L.; CAPELETTE E. In: WIESEBORN, M.; e GRIFFITHS, R. T. (Org.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

KAMIMUA, A. e OLIVEIRA, H. P. DE. Capítulo 2: Pacto dos Direitos Civis e Políticos. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Código Internacional dos Direitos Humanos anotado**. São Paulo: DPJ Editora, 2008.

LIMA, R. C. DE A. Interdependência e Assimetria: Dilemas das Relações Internacionais Contemporâneas. In: OLIVEIRA, O. M. DE; DAL RI JÚNIOR, A. (Org). **Relações internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos** Vol. I. 1 ed. 2 reimpr. Curitiba: Juruá, 2009.

PIOVESAN, F. Desafios e perspectivas dos direitos humanos: a inter-relação dos valores liberdade e igualdade. In: RIBEIRO, M. DE F.; MAZZUOLI, V. DE O. (Coords.). **Estudos em homenagem à Professora Flávia Piovesan**. Curitiba: Juruá, 2004.

RAMOS, L.; MARQUES, S. F.; JESUS, D. S. V. DE. Para onde vai o processo de integração da Europa? In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Coleção Para entender. A União europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009.

SANTOS, B. DE S. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos. In: SANTOS, B. DE S. (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural** Vol. 3. 1 ed. 2 reimpr. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

SILVA, J. A. DA. Direito Regional Econômico, Direitos Humanos e Direito Comunitário. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

SOARES, G. F. S. União Europeia, Mercosul e a proteção aos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

TULKENS, F. e CALLEWAERT, J. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia: o ponto de vista de uma juíza da Corte Européia de Direitos Humanos. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

WINTER, L. A. C. América Latina e a Globalização. In: WINTER, L. A. C.; RAMOS, H. R. (Coord.). **Ibero-América. Os desafios da Integração Latina e sua Inserção no Sistema Internacional**. Curitiba: Juruá, 2006.

WOLKMER, A. C. Integração e Direito Comunitário Latino-Americano. In: PIMENTEL, L. O. (Org.). **Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade**. Vol I. Curitiba: Juruá Editora, 1999.

Artigos em Revistas

CHAVES, E. R. Modernidade, Revolução e Fundação da Liberdade: As Revoluções Americana, Francesa e Alemã. **Saeculum**. João Pessoa, n.13, p. 52-62, jul./dez. 2005.

CORRES, G. *Las relaciones internacionales del trabajo. La razón de la declaración sociolaboral del Mercosur. Su fundamento en el constructivismo*. **Revista de Derecho del Mercosur**, Buenos Aires, ano 5, n. 4, p. 251-256, ago. 2001.

FILIPPI, J. E. M.; e HARRINGTON, C. *Los principios del Derecho Comunitario Europeo: Una esperanza para el Mercosur?* **Revista de Derecho del Mercosur**, Buenos Aires, ano 5, n. 5, p. 43-51, out. 2001.

GONÇALVES, O. U. A seguridade Social e o Mercosul. **Revista IOB Trabalhista e Previdenciária**, Porto Alegre, v. 17, n. 205.

JUBILUT, L. L. Aplicação do direito internacional dos direitos humanos pelo STF. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 18, n. 72, p. 78-100, out./dez., 2009.

MAZZUOLI, V. DE O. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 39, n. 156, p. 169-177, out./dez., 2002.

MARTÍN, A. G. L. O acesso do indivíduo à “Justiça” Internacional: sobre a abertura à assinatura do Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 10 de dezembro de 2008. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 99, vol. 900, p. 9-30, out. 2010.

MARTINS, E. M. O. Sistemática de solução de controvérsias do MERCOSUL: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos. **Revista Bonijuris**, Curitiba, ano XIX, n. 525, p. 13-17, ago. 2007.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: os desafios da globalização. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 9, n. 37, p. 109-130, out./dez. 2001.

SALDANHA, J. M. L. Direitos Humanos e Mercosul: do marco regulatório ao papel da justiça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 97, vol. 870, p. 11-48, abr. 2008.

Artigo de Jornal

Em meio à crise, Europa fecha cerco a fluxo de imigrantes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 91, nº 29.989, Seção Mundo, 12 de maio de 2011, p. A12.

MEIOS ELETRÔNICOS

Artigos

ABRAMOVICH, V. Linhas de Trabalho em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: instrumentos e aliados. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, ano 2, p. 189-223. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/index2.php>>. Acesso em: 06 mar. 2011.

BITENCOURT, Rafael. ONU apresenta novo índice para avaliação da pobreza na América Latina. **Valor on line**, São Paulo, 23 jul. 2010. Disponível em: <http://valoronline.com.br/online/internacional/90/301454/onu-apresenta-novo-indice-para-avaliacao-da-pobreza-na-america-latina?page=1&quicktabs_3=0>. Acesso em: 02 mar. 2011.

GOMES, E. B. União Europeia e Mercosul. Supranacionalidade versus intergovernabilidade. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 46. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335>. Acesso em: 26 fev. 2011.

MALAMUD, A. El “efecto cascada” en la integración Europea y Sudamericana. **Una evaluación comparada**. Trabalho apresentado V Congreso Nacional de Ciencia Política – Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) – 14 a 17 de Noviembre 2001. Disponível em: <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/cimadamore/andres-malamud.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

MALAMUD, A. **Regional Integration in Latin America. Comparative theories and institutions**. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n44/n44a07.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2011. Acesso em: 02 mar. 2011.

ONU. Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL). **Panorama Social da América Latina 2010**. Disponível em:

<<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2011.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad 2010**. Disponível em: <<http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/informe.php>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

VALENTE, MARCELA. Mobilidade universitária para criar cidadania do Mercosul. **Inter Press Service**, Montevideu, 15 out. 2010. Disponível em: <<http://www.ips.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=6401>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

Legislação

BRASIL. Decreto nº 678/92, de 6/11/1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 nov. 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 02 mai. 2011.

_____. Decreto Legislativo nº 925/2005, de 16/09/2005. Dispõe sobre o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-partes do Mercosul, Bolívia e Chile. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 nov. 1992. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/Protocolos/decretolog_925_2005.htm>. Acesso em: 28 fev 2011.

_____. Decreto Legislativo nº 928/2005, de 16/09/2005. Dispõe sobre o Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 nov. 1992. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/Protocolos/decretolog_928_2005.htm>. Acesso em: 28 fev. 2011.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Como trabalhar no Mercosul. Guia dirigido aos Nacionais dos Estados Partes do Mercosul**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-mte>>. Acesso em 07 mar. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores (ITAMARATY). **Tratado Constitutivo da UNASUL**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em 23 fev. 2011.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Laudo Arbitral. “**Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados**”. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/dispute/mercosur/laudo%20neumaticos_005_p.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2011.

_____. **Protocolo de Brasília**. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Protocolo de Olivos**. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Protocolo de Ouro Preto**. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Tratado de Assunção**. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. **Protocolo de Ushuaia**. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm>>. Acesso em 30 abr. 2011.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Acordo Schengen**. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_pt.htm>. Acesso em: 20 mar. 2011.

_____. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Disponível em: <<http://europa.eu>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

_____. **Comunicação ‘COM (2002) 694 final’**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0694:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. **Diretiva 2004/38/CE**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:PT:PDF>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. **Tratado de Amsterdã**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. **Tratado de Funcionamento da União Europeia**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. **Tratado de Lisboa.** Disponível em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. **Tratado de Maastricht.** Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. **Tratado de Nice.** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_PT.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Disponível em: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7510566B-AE54-44B9-A163-912EF12B8BA4/0/POR_CONV.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2011.

Programa de TV

Entrevista com o Embaixador do Brasil junto ao Mercosul, Régis Arslanian. **Programa Diplomacia. Parte 3.** Brasília: TV Senado, 14/02/2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/TV/programaListaPadrao.asp?ind_click=&txt_titulo_menu=Diplomacia&IND_ACESSO=S&IND_PROGRAMA=S&COD_PROGRAMA=3&COD_MIDIA=52383&COD_VIDEO=53141&ORDEM=0&QUERY=&pagina=1>. Acesso em 06 mar. 2011.

Sítios Institucionais (Home Pages/Internet)

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES (CAN). Disponível em: <www.comunidadandina.org>. Acesso em: 27 mai. 2011.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 27 mai. 2011.

_____. Conselho do Mercado Comum (CMC). Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 27 mai. 2011.

_____. Grupo do Mercado Comum (GMC). Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 27 mai. 2011.

_____. Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Disponível em: <http://www.tprmercosur.org/pt/estr_arbitros.htm>. Acesso em: 27 mai. 2011.

_____. Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul (TAL). Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 27 mai. 2011.

_____. Parlamento (Parlasul) Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4296/1/PROTOCOLO_PT.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. Secretaria. Disponível em <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SICA) Disponível em <www.sica.int>. Acesso em: 29 abr. 2011.

UNIÃO EUROPEIA (UE). Disponível em: <<http://europa.eu>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

_____. Conselho Europeu. Disponível em: <<http://www.european-council.europa.eu/the-institution.aspx?lang=pt>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. Conselho da União Europeia. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=pt>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. Comissão Europeia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/index_pt.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. Instituições e órgãos da UE. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. Parlamento Europeu. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PT&id=146>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em: <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. Tribunal Geral. Disponível em: <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/>. Acesso em: 15 mar 2011.

_____. Tribunal da Função Pública. Disponível em: <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. Tribunal de Contas. Disponível em: <<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/Organisation/Structure>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. Jornal Oficial da UE. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=pt>>. Acesso em: 20 abr. 2011.