

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ROSALDA FROS UBAL

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA UNIÃO EUROPEIA: DA
CIDADANIA COMUNITÁRIA ÀS PERSPECTIVAS PARA O MERCADO
COMUM DO SUL.**

**Santana do Livramento
2015**

ROSALDA FROS UBAL

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA UNIÃO EUROPEIA: DA
CIDADANIA COMUNITÁRIA ÀS PERSPECTIVAS PARA O MERCADO
COMUM DO SUL.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel
em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa-
UNIPAMPA.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Daniela
Vanila Nakalski Benetti

Santana do Livramento

2015

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

U939p Ubal, Rosalda Fros

O processo de integração Regional na União Europeia: da Cidadania Comunitária às perspectivas para o mercado comum do sul / Rosalda Fros Ubal.

73 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)—Universidade Federal do Pampa,
RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2015.

"Orientação: Daniela Vanila Nakalski Benetti".

1. Processo de integração da União Europeia. 2. Cidadania comunitária. 3. Processo de integração do Mercosul. I. Título.

CDD: 346.07

ROSALDA FROS UBAL

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA UNIÃO EUROPEIA: DA
CIDADANIA COMUNITÁRIA ÀS PERSPECTIVAS PARA O MERCADO
COMUM DO SUL.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel
em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa-
UNIPAMPA.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: ___/___/____.
Banca examinadora

Prof.^a Dr.^a Daniela Vanila Nakalski Benetti
Orientadora
Universidade Federal do Pampa

Prof.^a Dr.^a Anna Carletti
Universidade Federal do Pampa

Prof. Dr. Victor Hugo Veppo Burgardt
Universidade Federal do Pampa

A minha mãe, Sandra, pelo apoio e
amor incondicional em todos os
momentos.

AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar, agradeço a minha mãe, exemplo de ser humano, apoiando-me incondicionalmente a minha luta em realizar um sonho de adolescência, me formar como Bacharel em Relações Internacionais em um país que eu amo muito, o Brasil.

Em segundo lugar, a Prof.^a Dr.^a Anna Carletti, no ano 2011 quando eu entrava pela primeira vez, na que seria minha segunda casa, a UNIPAMPA, recebeu-me de braços abertos, indicando-me os meus primeiros passos para esse grande desafio. Mulher forte, determinada, excelente professora e com uma característica dos grandes sábios, a humildade. Com ela aprendi muito, quero deixar aqui registrado meu muito obrigada.

Em terceiro lugar, nem por isso de menos importância, pelo contrário, a minha orientadora, mulher que admiro e respeito muito, a Prof.^a Dr.^a Daniela Nakalski Benetti. Excelente professora, excelente ser humano, com ela aprendi que é possível desempenhar várias funções com comprometimento, responsabilidade e competência. Que ter personalidade forte, sim é importante, é ela que nos leva as grandes realizações e nos permite concretizar nossos objetivos. Quero deixar registrado meu “muito obrigada” pela sua dedicação, carinho, compreensão e apoio prestado durante a elaboração deste trabalho.

Quero agradecer a toda a equipe da UNIPAMPA, começando pelos demais professores, cada um deles me deixou um ensinamento. Mostrando-se disponíveis e empenhados em contribuir para o aperfeiçoamento profissional e intelectual de seus discentes.

Quero fazer especial menção ao Prof. Dr. Flávio Lira, pessoa excepcional, meu “muito obrigada”.

Não poderia deixar de registrar também que a UNIPAMPA, ademais de conhecimento, deu-me um presente muito valioso: ter a oportunidade de conhecer um ser humano maravilhoso, que me deu a honra de formarmos uma linda amizade, obrigada Maurício Lima Collaziol, pelo apoio incondicional nestes quatro anos de convivência.

A todos os meus colegas meu reconhecimento e agradecimento, aprendi muito com cada um de vocês.

Aos técnicos, sem vocês não poderíamos ter chegado a esta tão sonhada realidade, meu muito obrigada.

A equipe da limpeza que a cada manhã nos recebia com um sorriso no rosto, um verdadeiro exemplo de pessoas excepcionais, meu muito obrigada. Especialmente a Sasha, minha companheira canina de todos os momentos ao longo desta difícil e recompensadora caminhada.

Finalmente, aos meus queridos amigos de toda a vida, por me apoiarem nas minhas “loucuras”, sempre firmes, incentivando-me a concretizar todos os meus sonhos, amo vocês.

Procure ser uma pessoa de valor,
em vez de procurar ser uma pessoa
de sucesso. O sucesso é
consequência.

Albert Einstein

RESUMO

Neste trabalho intitulado “O Processo de Integração Regional na União Europeia: da Cidadania Comunitária às Perspectivas para o Mercado Comum do Sul”, analisar-se-ão as iniciativas de integração regional da União Europeia (UE) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) sob as perspectivas da institucionalização dos direitos de cidadania. Objetiva-se tomar como parâmetro histórico a União Europeia – único modelo de integração regional supranacional com cidadania comunitária – e traçar um paralelo com o Mercado Comum do Sul, a fim de averiguar as possibilidades de ampliação do processo mercosulino, identificando suas limitações políticas, jurídicas e sociais.

Palavras-chave: União Europeia. Integração. Cidadania Comunitária. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

RESUMEN

Este trabajo que tiene como título “El Proceso de Integración Regional en la Unión Europea: de la Ciudadanía Comunitaria a las Perspectivas para el Mercado Común del Sur”, se analizará las iniciativas de integración regional de la Unión Europea (UE) y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) sobre las perspectivas de la institucionalización de los derechos de la ciudadanía. Teniendo como objetivo tomar como parámetro histórico a la Unión Europea – único modelo de integración regional supranacional con ciudadanía comunitaria – y hacer un paralelo con el Mercado Común del Sur, con el objetivo de averiguar las posibilidades de ampliación del proceso mercosulino, identificando sus limitaciones políticas, jurídicas y sociales.

Palabras claves: Unión Europea. Integración. Ciudadanía Comunitaria. Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

LISTA DE SIGLAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
BCE - Banco Central Europeu
BENELUX – Luxemburgo, Holanda e Bélgica
BM – Banco Mundial
CE – Conselho Europeu
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CMC – Conselho do Mercado Comum
CMC – Conselho do Comércio do Mercosul
COREPER – Comissão de Representantes Permanentes da União Europeia
CPM – Comissão Parlamentária do Mercosul
CRPM – Comissão de Representantes Permanentes
CU – Cidadão Europeu
CUE – Conselho União Europeia
EURATOM – Comunidade Europeia da Energia Atômica
FCES – Foro Consultivo Econômico – Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
GMC – Grupo Mercado Comum
G 20 – Grupo dos 20 (Maiores Economias do mundo)
IED – Inversões estrangeiras diretas
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
OIGs – Organizações Internacionais Governamentais
OMC – Organização Mundial do Comércio
OTAN – Tratado do Atlântico Norte
PB – Protocolo de Brasília
PE – Parlamento Europeu
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica
PO – Protocolo de Olivos
POP – Protocolo de Ouro Preto
SA – Secretária Administrativa

SAM – Secretária Administrativa do Mercosul

TAs – Tratado de Assunção

TC – Tribunal de Contas

TICD – Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento

TJ – Tribunal de Justiça

TPR – Tribunal Permanente de Revisão

TUE – Tratado União Europeia

UA – União Aduaneira

UE – União Europeia

UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa

UTECEM – Unidade Técnica de Estadística de Comercio Exterior do Mercosul

UTCI – Unidade Técnica de Cooperação Internacional

UTE – Unidade técnica de Educação

UTF – Unidade Técnica Focem

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA	17
2.1 Processo histórico da integração da União Europeia.	17
2.2 Cidadania Comunitária.	27
3. PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL	34
3.1 Formação Histórica do Mercosul.	34
3.2 Estagnação do Processo Integracionista do Mercosul	44
4 O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E SUA INEFICÁCIA PARA A CONSTITUIÇÃO DE UMA CIDADANIA COMUM NO ÂMBITO DO MERCOSUL .	49
4.1- Tomada de Decisão no Âmbito do Mercosul	50
4.2 A Não Constituição de uma Cidadania Comum no Âmbito do Mercosul.	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

[...] Es tiempo de avanzar en la construcción del Mercosur ciudadano, ya que será ese el espacio democrático donde trabajosamente seguiremos construyendo nuestros acuerdos. Debemos asumir que todos somos Mercosur y que de todos nosotros depende el éxito de este formidable proyecto político (VÁZQUEZ, 2005).

A União Europeia (UE) tem sua gênese com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e com a Comunidade Econômica Europeia (CEE) composta por seis países com o objetivo de se fortalecer política e economicamente. Nos anos seguintes mais membros aderiram a UE e conseqüentemente novas competências foram implementadas, especialmente pelo Tratado de Maastricht que institui a UE, cria uma nova estrutura institucional e implanta a cidadania comunitária.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) inicia por meio das negociações entre Brasil e Argentina na década de 1980, dada a necessidade de aproximação política e comercial dos dois países. Sucessivamente, outros países da região – notadamente os Estados de economias menores – foram aderindo à ideia de formação de um bloco regional com viés político-econômico. Em 1991, com o Tratado de Assunção (TA), consolida-se a vontade de criar um organismo internacional para integração regional, a fim de enfrentar os novos desafios que se projetavam no cenário internacional da década de 1990.

A presente pesquisa constitui uma abordagem sobre a cidadania, tendo como modelo a União Europeia (UE), exemplo de integração supranacional em nível mundial. Partindo dessa premissa, pretende-se fazer um estudo em nível regional, especificamente, Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e dessa forma contribuir para um melhor entendimento quanto a não institucionalização de direitos de cidadania no âmbito da Organização. Pelo enfoque do Direito Internacional, verifica-se uma grande diferenciação quanto ao processo de tomada de decisão em ambos os Organismos Internacionais: a) Supranacionalidade (UE) e b) Intergovernabilidade (MERCOSUL).

Além disso, o desenvolvimento dessa pesquisa encontra similitudes e possibilidades de convergência política, jurídica e social entre os processos de integração União Europeia e MERCOSUL. Sabe-se que entraves políticos e dificuldades econômicas também são relevantes para a compreensão do não avanço do processo mercosulino.

O processo de integração da União Europeia em mais de meio século institucionalizou os direitos de cidadania. No âmbito do Mercosul previu-se em seu Tratado constitutivo alcançar um Mercado Comum; contudo, ele não versa de forma profunda sobre o aspecto social. Assim, a integração fica estagnada em aspectos puramente comerciais e na ausência de políticas conjuntas que objetivem, primordialmente, os cidadãos dos países-membros. Nesse sentido, *quais as causas da não efetivação de uma cidadania comunitária no âmbito do MERCOSUL?*

Ao ceder parte de sua soberania, os Estados Membros da União Europeia, no processo de integração, lograram êxito através da criação dos órgãos supranacionais. Exemplo disso é o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Tribunal de Justiça Europeu que regem os direitos e obrigações dos cidadãos não havendo diferenciação pelo quesito da nacionalidade.

No MERCOSUL, observa-se outra realidade, seu caráter intergovernamental, ou seja, os Estados Partes não cederão parte de sua soberania para órgãos supranacionais que regulassem direitos e obrigações dos cidadãos. Por essa razão, podemos dizer que fica inviável avançar no processo de integração até que sejam modificados os mecanismos internos dos países do MERCOSUL permitindo criar órgãos supranacionais em benefício do Organismo Internacional como um todo.

A escolha da União Europeia como parâmetro de análise justifica-se pelo sucesso de seu processo de integração, apesar das dificuldades econômicas e devido as duas Grandes Guerras Mundiais, além de ser o único modelo de integração supranacional a qual confere características próprias no que tange a sua estrutura institucional e ao processo de tomada de decisão. Direitos e deveres comuns foram estabelecidos graças ao esforço e ao diálogo dos países-membros da União Europeia, representados pela instituição do Parlamento Europeu e o Conselho Europeu. Assim, foi promulgada uma

Constituição supranacional na qual estão elencados o conceito e as prerrogativas da Cidadania Comum da União Europeia.

No que diz respeito ao MERCOSUL, o processo encontra-se numa etapa inicial de uma união aduaneira (imperfeita) valorizando aspectos puramente comerciais. Diferentemente da União Europeia, no MERCOSUL, é notória a falta de políticas comunitárias, ou seja, políticas conjuntas para o avanço da integração rumo ao Mercado Comum. Verifica-se, igualmente, que nem sempre os acordos e tratados celebrados entre Estados-Partes são cumpridos ou interiorizados pelo Poder Legislativo dos respectivos Estados-Partes..

Outro fator relevante para o estudo do MERCOSUL, é que as negociações ocorrem no nível intergovernamental, inexistindo estrutura supranacional. Assim, a escolha do trabalho justifica-se, ainda, pelas possibilidades de avanço do processo de integração do MERCOSUL. Se lograrmos notoriedade na integração mercosulina a sociedade dos países envolvidas se beneficiária de políticas comunitárias nos mais diversos âmbitos: cidadania, educação, profissionalização, saúde, previdência social, etc. Além disso, uma integração mais sólida permitirá o fortalecimento interno dos países constituintes do Mercado Comum do Sul, o que lhes proporcionará uma melhor inserção internacional. O trabalho responde a necessidade de compreensão dos desafios colocados por um cenário internacional cada vez mais dinâmico e integrado. Observa-se o importante papel que desempenha o Direito Internacional, como regulador no comportamento dos diferentes atores no sistema.

2 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Este capítulo tem como finalidade demonstrar a construção do processo de integração da União Europeia, bem como a comunitária, atinentes aos direitos dos cidadãos. Este capítulo desdobra-se em dois subcapítulos: o primeiro faz uma retomada histórica do processo de integração na Europa do século passado discorrendo sobre suas tentativas institucionais até chegar à conformação atual da União Europeia, utilizando a teoria Neofuncionalista como embasamento. O segundo trata da legislação comunitária atinente aos direitos dos cidadãos, especificamente, aos direitos dos cidadãos europeus. Busca-se focar, detalhadamente, as questões diretamente relacionadas à configuração da cidadania comunitária.

2.1 Processo histórico da integração da União Europeia.

As relações internacionais, de 1945 a 1957, atravessaram um longo processo de reorganização na comunidade internacional, partindo do final da Segunda Guerra Mundial. Mesmo sendo vencida a Alemanha, os efeitos da derrota espalharam-se por todo o continente europeu: as potências vitoriosas seriam Estados Unidos e União Soviética que, pelo seu poderio militar, reivindicavam poder de decisão sobre a divisão do território alemão e sobre o destino da Europa. Os Estados europeus, enfraquecidos pelas guerras e pela crise econômica, perderam espaço e força na política no cenário mundial.

Este cenário desfavorável, por sua vez, teria feito os países europeus proporem-se a duas metas: a) evitar outros confrontos armados b) recuperar conjuntamente sua influência política no mundo. Nesse período predominou a hegemonia dos Estados Unidos e da União Soviética, estabelecendo uma nova ordem mundial, perdendo força os britânicos dentro dessa nova realidade. Estabeleceu-se um sistema multilateral entre os Estados e se instalou a Guerra Fria em 1947.

Esses diferentes fatores contribuíram para a efetivação da integração europeia. A Europa consolida uma parceria transatlântica com os Estados Unidos por meio do Plano Marshall, que permitiu o processo de reconstrução

econômica na Europa Ocidental. A nível militar, a Europa manteve-se ao lado da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que surgiu em 1949 criada como uma aliança de segurança contra a União Soviética.

Por meio da OTAN, observamos a hegemonia dos Estados Unidos no Sistema Internacional e na Europa. Os primeiros países signatários da OTAN são: Estados Unidos, Canadá e, na Europa, Dinamarca, Bélgica, Irlanda, França, Itália, Irlanda, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, em 1952 aderem Grécia e Turquia. O primeiro movimento de integração em nível econômico na Europa, foi dado por Luxemburgo, Holanda e Bélgica (BENELUX) - o que significou um grande avanço para esses países.

A União Europeia tem sua gênese em 1950 com o Plano Schuman que integrou a Europa criando a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, firmado no Tratado de Paris. Nas palavras de Schuman na Declaração de 1950

A paz mundial poderá ser salvaguardada sem esforços criadores (...) A contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas (...) A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de fato. A união das nações europeias exige que seja eliminada a secular oposição entre a França e a Alemanha. Com esse objetivo (...) o governo francês propõe subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e do aço, a uma Alta Autoridade (...) (PECEQUILO, 2014, p 10).

Vemos uma mudança em relação à visão de soberania na França e na Alemanha ao aceitar que uma Alta Autoridade decidisse sobre setores estratégicos para a geração de riqueza e poder bélico. A Declaração Schumann de 1950 estabelece que

A comunitarização das produções de carvão e do aço assegura imediatamente o estabelecimento das bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação europeia e mudará o destino das regiões durante muito tempo condenadas ao fabrico de armas de guerra (...). A solidariedade da produção (...) revelará que qualquer guerra entre França e a Alemanha se tornará não apenas impensável como materialmente impossível (...). (PECEQUILO, 2014, p 10).

A CECA, em 1951, tinha como objetivo a integração setorial para aproximar os países, Alemanha Ocidental, França, Bélgica, Itália, Luxemburgo

e Holanda (Europa dos seis). Nesse momento, já contavam com uma Autoridade Supranacional, com autonomia para tomar decisões por maioria, nos setores do carvão e do aço.

Tomando como base o sucesso do Plano Schuman, BENELUX e CECA que aproximaram as nações com objetivos e interesses comuns aceitando passar de uma soberania estatal para uma supranacional depara-se aos reflexos do *spill over* presente na Teoria Neofuncionalista cujos principais expoentes são Ernst Haas e David Mitrany.

Nas palavras de Sandholtz e Sweet (s.d.p.5) Neofuncionalismo é “a teoria da integração política e econômica dentro de uma região específica constituída por aqueles Estados que tomaram uma decisão formal para integrarem-se”¹. Nesse sentido, a teoria aborda o processo de integração e o processo de formação de um Organismo Internacional² em um espaço geográfico específico, localizado.

Segundo Haas (2004, p.13 *apud* SANDHOLTZ SWEET; SWEET (s.d., p 6-7), a integração seria o resultado de uma correlação positiva entre as transações ocorridas nas fronteiras, além da participação de instituições políticas governamentais e não governamentais, ou seja, grupos de interesses. Dentre os estágios da integração apresentados por E.Haas (2004, p.13 *apud* SANDHOLTZ; SWEET (s.d., p.7), o “segundo estágio - a chave política - foi a construção de uma autoridade supranacional, órgão de governança que possuíram os atributos formais necessários para fazê-las um agente de integração”³.

Patrício (2006, p. 6) revela que o processo de integração desenvolvido pela União Europeia é o resultado de um

Processo único que através de ações levadas a efeito no campo econômico, procuram alcançar o objetivo político de criar uma “união cada vez mais forte entre os povos europeus”, através de tratados internacionais ambíguos. Existe, assim, uma complexa interação entre o campo econômico e a vertente política, na persecução dos

¹ Traduzido

² Na definição apresentada por Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura (2006, p. 91), “as organizações internacionais são associações voluntárias de Estados constituídas através de um tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns por intermédio de uma permanente cooperação entre seus membros”.

³ Traduzido

interesses nacionais de cada Estado- membro, que deram origem a um tipo novo de união federal como nunca até então, havia existido.

Assim, percebe-se que a construção do processo de integração europeu engloba diversas áreas de interesse, sendo considerado bloco *sui generis*. É concebido pela literatura como a única iniciativa de integração regional supranacional.

Ainda no que diz respeito ao Neofuncionalismo, como teoria explicativa, Mariano (1995, p. 7-8) estabelece que há

Quatro condições para se criar uma instituição internacional (nesse caso, um bloco de integração supranacional):

- 1) desenvolvimento de instituições relacionadas a determinadas tarefas.
- 2) as funções desempenhadas devem ser capazes de criar políticas ou normas efetivas a serem respeitadas pelo conjunto dos participantes. Elas devem ser implementadas de fato, e para isso necessitam de instrumentos de ação, o que implica alguma forma de transferência de autoridade dos países- membros para essa instituição.
- 3) Cada função tem que ter capacidade de criar novas funções de se expandir e, a cada nova etapa, fortalecer a anterior. Isto dinamiza o processo de integração e a cooperação. É a ideia de Ernest Haas a respeito do *spill-over*. O *spill-over* pressupõe a existência de um núcleo funcional que dá origem á integração regional, porque ele contém uma capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando ao longo de seu trajeto novos atores e setores relevantes (HIRST, 1991).
- 4) Compromisso dos Estados em participar de modo cooperativo desse processo. O compromisso é o resultado de uma escolha racional feita pelos tomadores de decisão de cada nação.

Em resumo, a autora pressupõe que a integração inicie por uma área específica e avance para outras, o que é chamado de *spill-over*.

Sobre a tomada de decisões, o órgão supranacional parece conferir certa vantagem ao processo de integração que o adota, pois

Para a teoria neofuncional essa particularidade levaria naturalmente á formação de instituições supranacionais, as quais seriam capazes de lidar com os possíveis problemas que surgiriam ao longo da integração. Além disso, seria a partir de uma supranacionalidade que os integrantes do processo poderiam formular interesses comuns, graças ao distanciamento e desvinculação de sua atuação do controle nacional (MARIANO, 1995, p. 8).

A postura norte–americana diante de uma Europa unida foi, por um lado, positiva, porque continha o avanço e a ameaça da União Soviética (fundamentalmente o comunismo).

Estando a Europa política e economicamente forte, estava mais protegida nas suas fronteiras com o Leste, fazendo frente ao modelo ideológico socialista; influenciando, dessa maneira, a comunidade internacional. Por outro lado, os norte-americanos viam essa integração europeia com desconfiança, especificamente no campo estratégico na Guerra Fria. Por essa razão, sempre reafirmam a OTAN como o primeiro poder estratégico ocidental, intercalando competição e cooperação com a Europa e buscando sempre com o bloco uma política externa comum.

Predominavam os preceitos liberais tanto na economia como na política na Europa Ocidental. Nas relações no Sistema Internacional, foram surgindo organizações internacionais governamentais (OIGs) que surgiram no pós-Segunda Guerra Mundial, como exemplo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Por meio dessas OIGs que os Estados Unidos exerciam sua liderança.

Dando segmento ao processo de integração europeia, constitui-se o Tratado de Roma de 1957, estabelecendo-se à Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM). A CEE e a EURATOM tomaram como modelo integracionista a bem sucedida CECA. Para a Comunidade Econômica Europeia e para a Euratom, era fundamental a cooperação nas diferentes áreas como, por exemplo, a nuclear, estratégicas e militares. Contudo, o projeto era bem mais amplo, dele esperava-se uma Europa com uma estrutura própria e alicerçada numa cidadania comum. Dessa forma partiram do estágio de união aduaneira, com objetivo de chegar a um mercado comum com livre circulação de bens, capital, serviços e pessoas.

O tratado constituído da CEE tem como objetivo harmonizar a política, a economia e o setor social, logrando dessa forma eliminar as fronteiras entre os países membros.

Internamente como indica Urwin (2013), a CEE possuía as seguintes dimensões, a fim de reforçar estes propósitos comuns e construir, gradualmente, uma estrutura de formulação de políticas e tomadas de

decisão supranacional: a Comissão Europeia, o Conselho de Ministros, a Assembleia (Parlamento Europeu posteriormente) e a Corte Europeia de Justiça. (PECEQUILO, 2014, p. 14).

Observa-se, por meio da história, que o processo de integração do bloco teve incorporações e diluições, com novas estruturas política de tomadas de decisões.

O sistema internacional passava por profundas transformações como, por exemplo, a descolonização afro-asiática cujos reflexos afetam o continente europeu que perde suas possessões coloniais. Disputas geopolíticas entre as superpotências, na África e na Ásia, surgem no contexto da Guerra Fria - em que era preciso ampliar a área de influência. Esses novos atores passam a ser denominados Terceiro Mundo e exigiam democracia e direitos igualitários. Diante de todos esses fatos e de significativas alterações no equilíbrio de poder mundial, a Europa dos Seis sentiu a necessidade de reformulação, a fim de assumir um papel de destaque em nível internacional – alterando, assim, suas relações com a União Soviética e os Estados Unidos.

O Tratado de Bruxelas, assinado em 1965 pelos seis países, entrou em vigor em 1967. Simplificou o funcionamento das instituições europeias; criou-se uma Comissão e um Conselho Único para a Comunidade Europeia, EURATOM e CECA.

As primeiras adesões ocorrem em 1972, quando ingressam na Comunidade Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Fica consolidada a Europa dos Nove num contexto de instabilidade mundial, devido ao Choque do Petróleo de 1973 e ao acirramento dos conflitos entre Estados Unidos e União Soviética. Ressalta-se a importante atuação dos países do Terceiro Mundo para o avanço do multilateralismo, em um cenário cuja tendência era o aumento da multipolaridade com os desgastes das superpotências. (PECEQUILO, 2014, p.15).

Para reativar o processo de integração na Comunidade Europeia, em 1974, estabelecem-se eleições diretas para o Parlamento Europeu com forte participação popular: a primeira votação foi em 1979 com 61% de cidadãos aptos para votar. Nesse mesmo momento, estabelece-se o Conselho Europeu

na Cúpula de Paris. Todas essas medidas foram tomadas para fortalecer e integrar cada vez mais a Europa.

Por meio do Acordo de Schengen de 1985, iniciou-se o processo de abertura das fronteiras entre os países membros – Holanda, França, Luxemburgo, Alemanha e Bélgica - fato histórico este que se tornou um marco na livre circulação dos cidadãos. A meta era a criação do mercado comum até 1992 (PECEQUILO, 2014).

De acordo com Herz e Holffman (2004, p. 185 apud PECEQUILO, 2014, p. 25),

O programa lançado pelo Ato Único foi um divisor de águas, ao marcar a passagem da integração econômica negativa, ou seja, a mera liberalização, para uma integração positiva (...) tornando-se cada vez má difícil não estar envolvido em atividades cujas decisões não fossem tomadas pelo nível comunitário (...) a divisão entre as sociedades nacionais e a sociedade europeia tornou-se cada vez mais fluída.

O Ato Único Europeu teve como propósito aprofundar, ampliar e consolidar a União Europeia em uma década, conferindo novas atribuições ao Parlamento em matéria de Direito Comunitário, Legislação Comum, além de novas competências nos setores econômico, de desenvolvimento e social. Também tiveram estendidos seus poderes a Comissão Europeia, o Conselho de Ministros, o Conselho Europeu e foi criada a Corte Europeia de Justiça. Ocorre a adesão de novos países ao bloco: Grécia, Portugal e Espanha denominados “membros periféricos” pelas suas economias menores.

Consolida-se, efetivamente, a União Europeia por meio do Tratado de Maastricht (1992) tendo diversos desdobramentos: União Monetária e Econômica dando origem a denominada Zona do Euro; em nível jurídico, obtém a Personalidade Jurídica Internacional em 1991, ou seja, a capacidade jurídica de celebrar Tratados. O Direito Comunitário é aplicado, imediatamente, a todos os membros da União Europeia e, por consequência, aos seus cidadãos, instituindo a “Cidadania Europeia”.

Os cidadãos têm direitos importantes consagrados como, por exemplo, livre circulação, direito a residência em qualquer país da União Europeia, direito de votar e ser votado para o Parlamento, direito de proteção diplomática e

consular de um Estado-Membro diferente do Estado-Membro de origem no território de um terceiro país que este último não esteja representado.

Constituiu-se assim um “novo status de cidadania construída na União Europeia denominada de cidadania comunitária, possuindo características de transnacionalidade dimensionadas por um poder supranacional” (NAKALSKI, 2002, p. 57).

Aparentemente, o período compreendido entre a assinatura dos Tratados de Maastricht (1992) e Amsterdã (1997) foi o mais importante em matéria de integração e consolidação da União Europeia.

Maastricht representa duplamente uma reafirmação dos compromissos europeus, como sua renovação ampliando as dimensões estratégicas, sociais e culturais do acordo. Para o autor, simbolicamente, um dos passos mais relevantes foi impulsionar uma visão da cidadania e identidade europeias, aproximando o bloco das sociedades nacionais. Essa aproximação se deu com a ampliação dos poderes do Parlamento Europeu e a criação do Comitê das Regiões. (PECEQUILLO, 2014, p. 41).

No Tratado de Maastricht, apresentam-se os três pilares fundamentais da União Europeia: 1) Comunitário; 2) Política Externa e Segurança Comum (PESC); 3) Cooperação Policial, Judicial e Penal. É importante ressaltar as negociações para alargar a “Europa dos Nove” para a “Europa dos Vinte e Oito” atualmente.

O Tratado de Amsterdã (1997) prepara a União Europeia para a adesão de mais países e para a incorporação de novas normativas com relação à cidadania e circulação de bens. Um dos objetivos do Tratado de Amsterdã é a extensão do Acordo de Schengen para eliminação das fronteiras europeias e a livre circulação de pessoas aos Estados membros (Menos Grã-Bretanha e Irlanda). Esse Tratado deixa explícito que a cidadania europeia é complementar à nacional e não a substitui. O Tratado de Amsterdã foi considerado como o aprimoramento do tratado de Maastricht, preparando terreno para a expansão da União Europeia em direção ao Leste Europeu. A adesão dos novos membros só aconteceu depois do Tratado de Nice (2001) o qual entrou em vigor no ano de 2003.

A adesão tem como base os critérios estabelecidos em Copenhague, em 1993, tendo sido estabelecido que:

Requer-se do candidato a membro: Que o país candidato tenha alcançado a estabilidade das instituições que garantem a democracia, a regra de lei, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias. A existência de uma economia de mercado em funcionamento assim como a capacidade de lidar com as pressões competitivas e das forças de mercado dentro da União. A pressuposição da habilidade do candidato em assumir suas obrigações de membro, incluindo a adesão aos objetivos políticos, econômicos e monetários da união (AVERY, 2012, p. 165, tradução PECEQUILO, 2014).

Esses critérios sempre levantaram críticas da comunidade Internacional, pela lentidão da adesão dos candidatos, contudo o fundamental para a União Europeia é preservar os interesses dos Estados-Membros.

O tratado de Nice também teve como objetivo a adaptação das estruturas da União Europeia para um melhor funcionamento na parte institucional, além de acelerar os processos econômico, político e social. Realizaram-se muitas negociações multilaterais como bloco único, em diferentes setores como comércio, direitos humanos e meio ambiente. Os países membros da zona do euro eram, Portugal, Espanha, França, Alemanha, Finlândia, Austrália, Itália, Bélgica, Países Baixos, Irlanda e Luxemburgo⁴.

É de fundamental importância a Carta de Nice, pois integrou novos direitos relativos aos cidadãos da União Europeia dentre eles: o direito de eleger e ser eleito nas eleições do Parlamento Europeu, o direito de acesso aos documentos, o Provedor de Justiça, o direito de petição, a liberdade de circulação e permanência e a proteção diplomática e consular (Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia).

A Guerra do Iraque (2003-2011) provocou certo distanciamento entre Europa Ocidental e Estados Unidos, conferindo um novo impulso à política externa europeia, assim como na parte de segurança em matéria comum dos países membros - culminando na criação da Estratégia de Segurança Europeia

⁴ Até agosto de 2015, os países que integram a Zona do Euro são: Alemanha, França, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Grécia, Espanha, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta e Portugal. Os países que não o utiliza o Euro como moeda oficial são: República Tcheca, Bulgária, Hungria, Lituânia, Letônia, Polônia, Romênia e Croácia. Os países que estão em processo de adoção do Euro, outros optarão por não aderir. São eles: Suécia, Dinamarca e Reino Unido.

(ESSE) de 2003. Os temas mais importantes para a Estratégia de Segurança Europeia foram: crime organizado, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, falência de Estados e conflitos regionais. Nesse sentido, percebemos uma Europa mais forte, com projeção de poder, estabelecendo parcerias intra e extrabloco contra as possíveis ameaças e transmitindo ao sistema internacional a consolidação de uma verdadeira integração.

O Tratado de Lisboa de 2007 entrou em vigor em 2009 é de suma importância para a União Europeia, visto que ficaram estabelecidas alterações nos Tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia. As instituições da União Europeia tornam-se mais transparente após essas modificações; possibilitando, assim, maior protagonismo do bloco no Sistema Internacional. A União Europeia ganha personalidade jurídica, ou seja, politicamente existe apenas uma pessoa jurídica supranacional, acabando com o sistema dos três pilares. Esse Tratado aumentou a autonomia da União Europeia

As Competências particulares da União Europeia com caráter de Supranacionalidade⁵ são: a) Diretrizes que exerce o Conselho Europeu (CE) composto por Chefes de Estados de todos os países Membros⁶. b) Cláusula de flexibilidade, exercer competências não previstas nos Tratados para garantir uma obrigação de atingir objetivos estipulados nos Tratados. Essas diretrizes precisam ser aprovadas por unanimidade no Conselho e depois aprovadas pelo Parlamento (PECEQUILO, 2014, p. 88).

A característica de Supranacionalidade da União Europeia é dada pelos Estados que a compõe, por meio de uma transferência de competências, o que possibilita a existência de personalidade jurídica com duração ilimitada. Produção legislativa autônoma produz “direito comunitário” que tem aplicação imediata e prevalece sobre o direito nacional.

As Instituições da União Europeia têm como valores fundamentais a dignidade humana, a liberdade, a democracia e Estado de Direito, ou seja,

⁵ Paulo Cachapuz de Medeiros (1997, p.164) ressalta que “A Supranacionalidade determina, portanto, o aparecimento de um poder que se coloca acima dos Estados, resultante da transferência definitiva de parte das suas funções próprias aos domínios abrangidos pela entidade supranacional, que passa a exercê-la tendo em vista o interesse comunitários e não o interesse individual dos Estados”.

⁶ Por exemplo, políticas econômicas, política externa e segurança comum via Conselho Europeu (PESC).

características indispensáveis para os novos países que quiserem aderir ao bloco.

O Quadro Institucional está formado por sete Instituições: a) Parlamento Europeu, composto por os cidadãos da União Europeia; b) Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estado ou chefes de Governo; c) Conselho da União Europeia, composto pelos Ministros dos Estados membros; d) Comissão defende os interesses da União Europeia, Poder Executivo; e) Tribunal de Justiça defende aplicação do Direito Comunitário; f) Banco Central Europeu, encarregado da Política Monetária; g) Tribunal de Contas desempenha a função de Auditor das finanças da União.

Avançando o processo em 2007, foi promulgada uma Constituição supranacional na qual estão elencados o conceito e as prerrogativas da Cidadania Comum da União Europeia que será abordada no próximo subcapítulo.

O processo de integração da União Europeia se logrou êxito, foi porque os Estados-membros cederam parte de sua soberania pelo bem comum, ou seja, pela criação de órgãos supranacionais como o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Tribunal de Justiça Europeu que regem os direitos e obrigações dos cidadãos pertencentes a esse Organismo Internacional como um todo, não havendo diferenciação pelo quesito da nacionalidade.

2.2 Cidadania Comunitária

No item anterior, verificou-se a trajetória do processo de formação da U.E. desde o pós-Segunda Guerra Mundial até o atual estágio de integração. Destaca-se a retomada histórica para compreender a importância e a constituição da Cidadania Comunitária no contexto europeu.

A cidadania Comunitária foi instituída num âmbito geográfico específico, com características próprias, tal como a transnacionalidade, alicerçada a um poder supranacional. Logo, pode-se afirmar que a cidadania comunitária é um estatuto próprio de sobreposição e não de substituição de direitos, embora ainda carregue características da cidadania nacional, pois “é um tipo de cidadania que necessita da nacionalidade de um Estado-membro para

configurar-se, excluindo os demais cidadãos não comunitários” (NAKALSKI, 2002, p.74).

Nesse sentido, a cidadania comunitária incorpora mais direitos e deveres ao cidadão nacional de um Estado-Membro da U.E. Os primeiros direitos e obrigações instituídos estão elencadas nos artigos do Título II do Tratado da União Europeia, são eles: a) direito de livre circulação e estabelecimento no território de qualquer Estado-Membro; b) direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais do Estado de residência; c) direito de apresentar petições ao Parlamento europeu sobre questões de direito que sejam da competência da União Europeia; d) direito de apresentar ao mediador europeu denúncias referentes à má administração das instituições ou órgãos comunitários; e) direito de proteção do cidadão da União em terceiros países.

Agregaram-se a estes direitos civis e políticos outros direitos instituídos pela Tratado de Amsterdã (1997): a) direito de acesso aos documentos das Instituições da U.E; b) direito de comunicação em sua própria língua com qualquer instituição da U.E.

A reforma institucional, considerada indispensável para o alargamento da União, foi estipulada no Tratado de Nice em 2001. Teve como objetivo especial, integrar os países da Europa central e oriental. Também neste Tratado foi aprovada a Carta de Direitos Fundamentais para os cidadãos europeus.

Na sequência, amplia-se a participação dos cidadãos e se adapta as instituições comunitárias ao número de Estados-Membros atual. Modifica-se a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia reunindo, num só texto, os direitos dos cidadãos europeus, com efeito vinculativo. Esses objetivos realizaram-se dentro do marco do Tratado de Lisboa de 2007 que entra em vigor em 2009.

Direitos e deveres comuns foram estabelecidos, graças ao esforço e ao diálogo dos países-membros da União Europeia, representados pela instituição do Parlamento Europeu e o Conselho Europeu. Assim, foi promulgada uma Constituição supranacional na qual estão elencados o conceito e as prerrogativas da Cidadania Comum da União Europeia:

ARTIGO I.10 A Cidadania da União 1. Possui a cidadania da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo. 16.12.2004 PT Jornal Oficial da União Europeia C 310/13 2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos na Constituição. Assistem-lhes: a) O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros; b) 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; c) O direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; d) O direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas da Constituição e de obter uma resposta na mesma língua. Estes direitos são exercidos nas condições e nos limites definidos pela Constituição e pelas medidas adotadas para a sua aplicação. TÍTULO III COMPETÊNCIAS DA UNIÃO (16.12.2004 PT Jornal Oficial da União Europeia C 310/11).

Os cidadãos da U.E estão cada vez mais vinculados pela Constituição europeia, como sendo exercício dos direitos, o cumprimento das obrigações assim como a participação nos processos democráticos.

De acordo com o artigo décimo do TUE, será cidadão da União toda pessoa que tenha nacionalidade de um Estado membro, de conformidade com esse *status* se deriva a aplicação das disposições nacionais de mencionado Estado. A cidadania de União completa a cidadania nacional sem substituí-la e está constituída por um conjunto de direitos e deveres que se somam aos direitos e deveres vinculados a cidadania de um Estado membro.

Foi uma conquista política da União, o valor de qualquer direito político é percebido pela grande maioria dos cidadãos, no dia a dia, já que, essas liberdades de circulação, residência e trabalho é prioritário desde o ponto de vista de qualquer cidadão que pretende fazer sua vida em um determinado território dentro da União, não tem barreiras burocráticas.

O direito de sufrágio ativo e passivo nas eleições do Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado-Membro que residam nas mesmas condições que os nacionais de dito Estado, possibilita ao cidadão comunitário exercer estes direitos políticos.

Outro direito comunitário trata do acolhimento diplomático e consular de qualquer cidadão comunitário no território de um terceiro país (fora do bloco).

Ainda é possível ao cidadão comunitário formular petições ao Parlamento Europeu e dirigir-se ao Defensor do Povo Europeu para tratar das reclamações relativas aos casos de má administração nos atos das instituições e órgãos da União Europeia.

Ao cidadão comunitário cabe dirigir-se por escrito a qualquer das instituições ou organismos da União em uma das línguas oficiais e receber uma resposta nessa mesma língua.

O cidadão comunitário poderá acessar documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Nesse sentido, foi aprovado pelo Parlamento em dezembro de 2009 melhorias jurídicas na forma de acesso aos documentos, com a entrada em vigor pelo Tratado de Lisboa.

O direito de iniciativa dos cidadãos da União, os Estados-Partes poderão convidar a Comissão Europeia, no marco de suas atribuições, a que apresente uma proposta adequada sobre questões que esses cidadãos acreditem que requer um ato jurídico da União para os fins de aplicação dos Tratados. Para que a iniciativa cidadã seja aceita tem que cumprir com as seguintes condições: a) a constituição de um comitê de cidadãos e nomear pessoas de contato b) a proposta deve estar dentro dos valores da União e que não seja abusiva, frívola ou temerária. A comissão Europeia deverá registrar toda iniciativa cidadã que cumpra com os critérios de admissibilidade num prazo de dois meses a partir de sua recepção.

Destaca-se, que ao escolher os deputados para o Parlamento Europeu mediante sufrágio direto, os cidadãos da União exercem um dos direitos essenciais na União Europeia: a participação democrática no processo europeu de tomada de decisões políticas. O Parlamento Europeu sempre tem solicitado, em relação com as modalidades de eleições de seus membros, o estabelecimento de um sistema eleitoral uniforme em todos os Estados-Membros.

Desde seus primórdios, o Parlamento Europeu tem estabelecido que o conceito de cidadania da União esteja associado aos direitos amplos. Trabalhou para que a União defina a cidadania de forma autônoma, de maneira que os cidadãos da União Europeia beneficiem-se de um estatuto específico. Os cidadãos da União podem recorrer ao Tribunal de Justiça em caso de

violação dos mencionados direitos por parte das instituições da União ou de um Estado-Membro.

O objetivo é conscientizar os cidadãos para que se identifiquem cada dia mais com a União Europeia e, dessa forma, lograr uma maior conscientização e formação de uma opinião pública, uma consciência política e uma identidade europeia.

Uma característica interessante na cidadania da União é que esta não é uma cidadania estática. (...) A cidadania da União possui um carácter dinâmico, uma vez que os direitos conferidos aos cidadãos comunitários podem ser aprofundados (Henrique, 2005). Somente é necessário que o Conselho vote por unanimidade.

Compreende-se a cidadania comunitária como complexa e singular, destacando o direito adquirido pelos cidadãos europeus da proteção diplomática, exemplo *sui generis* na comunidade internacional;

O direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. (TUE, Artigo 20)

A mencionada proteção diplomática ocorrerá quando o cidadão comunitário estiver em algum Estado fora do âmbito da União Europeia e não houver neste uma representação oficial de seu Estado de origem.

Importante ressaltar que este direito é condicionado a existência de acordos internacionais do Estado que possui a representação diplomática com o Estado local, pois o direito internacional reconhece tal poder exclusivamente ao Estado de origem do indivíduo (BAREL, 2002).

Um dos direitos fundamentais, mencionado anteriormente, fica estabelecido no Tratado União Europeia:

Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adoptadas em sua aplicação. (Artigo 21 do TUE).

Verifica-se a necessidade de ampliação da livre circulação de pessoas pela extensão dos direitos de residência, a supressão de controlar as fronteiras

internas e estabelecimento de um regime jurídico que regule todos os Estados-Membros.

O conceito de cidadania adotado pela União Europeia segue o conceito tradicional e deriva da nacionalidade, vinculado ao exercício de direitos e deveres políticos.

A possibilidade de participar nas eleições municipais do Estado-Membro onde resida, o cidadão da União não muda o conceito adotado, pois o exercício desse direito está vinculado ao fato do indivíduo ser um nacional de um Estado-Membro.

A Carta consagra o direito de elegibilidade e de voto nas eleições do Parlamento Europeu e nas eleições municipais a todo o cidadão da União no Estado-Membro em que ele resida com as mesmas condições dos nacionais deste Estado.

O cidadão da União tem direito de dirigir-se ao Provedor de Justiça, como fica estabelecido na Carta, que tem por finalidade investigar e procurar uma solução para o pedido do cidadão.

Nenhum cidadão europeu pode ser objeto de tratamento diferente, isto é “discriminado, devido a sua nacionalidade (...) Todos os cidadãos europeus são iguais perante a lei. Em relação aos Estados-Membros, nenhum deve-se beneficiar de posições privilegiadas e o princípio da igualdade exige que as diferenças que a naturaliza gera, como a superfície, o número de habitantes de um país e as disparidades estruturais, sejam tratadas a luz do princípio da igualdade (BORCHARDT, 2011, p. 54).

O Tratado da União Europeia, ao dispor o direito de recurso ao Provedor de justiça, tem por finalidade igualar todos os cidadãos comunitários, não privilegiando nenhuma nacionalidade frente a outra; cumprindo, assim, o princípio da igualdade.

Em suma, a Carta, ao tratar da cidadania, é um alicerce da integração europeia, já que esta não poderá ocorrer apartada do respeito ao seu componente humano. Os trabalhadores e os habitantes da União Europeia, para se movimentarem, precisam da garantia de que seus direitos serão preservados nos países de acolhida, dentre esses direitos estão os políticos e os de acesso aos mecanismos de cobrança.

Especificamente, na União Europeia, para efetivação destes direitos comuns se faz necessário uma estrutura própria de poder com órgãos supranacionais acima da vontade nacional de cada Estado-Membro.

Verificam-se inovações no direito comunitário europeu, destaca-se o tratamento jurídico que se dá à cidadania, que não está vinculada juridicamente aos Estados nacionais e sim ao âmbito comunitário. No Tratado da União Europeia, dá-se importância a parte social: a institucionalização da cooperação com um modelo jurídico diferenciado, assim como o aprofundamento da integração europeia.

3 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

A fim de clarificar o processo de construção da integração, até chegar ao que hoje denominamos MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), este capítulo desdobra-se em dois subcapítulos: o primeiro faz uma retomada histórica do processo de integração da Formação Histórica do MERCOSUL, utilizando a Teoria da Interdependência como embasamento. O segundo subcapítulo trata da Estagnação do Processo Integracionista do MERCOSUL. Busca-se, ao longo deste subcapítulo, dar um enfoque especial para as questões diretamente relacionadas à temática e problemática que impedem um avanço positivo no processo de integração entre os países membros.

3.1 Formação Histórica do Mercosul

A cooperação regional teve seu início com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) no ano de 1960, onde fizeram parte o Brasil e a Argentina entre outros países da América do Sul.

O objetivo principal foi a constituição de uma zona de livre comércio, estabelecendo um prazo de vinte anos para a eliminação gradual dos impostos e das restrições que não deixavam fluir o intercâmbio comercial entre os países membros. A instabilidade econômica na região e a falta de instituições que regulassem o processo integracionista estancaram-no.

Ante o fracasso da ALALC, os países membros iniciaram negociações que culminam com o Tratado de Montevidéu em 1980, que deu origem a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Seu objetivo principal foi o estabelecimento de um mercado comum latino-americano, de forma mais flexível, sem prazos estritos onde os países membros poderiam celebrar Tratados que não necessariamente vinculassem os demais membros. Dentro desse marco, temos o surgimento e a criação do Mercosul.

O retorno da democracia na Argentina (1983) e no Brasil (1985) fortaleceu a cooperação entre ambos os países. Naturalmente, deu-se uma

aproximação para poder enfrentar os desafios econômicos internos comuns e por uma convergência na política macroeconômica.

Instauram-se planos para estabilizar as economias dos dois países: no Brasil, o Plano Cruzado; e, na Argentina, o Plano Austral, para poder conter a inflação e o déficit fiscal. Essa aproximação entre Argentina e Brasil, desde a metade dos anos oitenta e sua permanência até a atualidade, tem como característica os indicadores de interdependência que dizem respeito ao aprofundamento da integração em diversos níveis como, por exemplo, o político e o econômico, a partir do contato e das conexões recíprocas criadas entre esses países.

O processo de integração formalizou-se com a Declaração de Iguazu assinada, em 1985, pelos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, representantes do Brasil e da Argentina respectivamente. Com essa assinatura, surgiu a Comissão Mista de Cooperação e Integração Regional. Em 1986, os mesmos presidentes assinaram a Ata de Integração Argentina-Brasileira, ficou estabelecido um Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de caráter gradual, flexível e equilibrado entre os dois países.

Finalmente, em 1988, os presidentes Alfonsín e Sarney assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), tendo como objetivo consolidar o processo de integração e cooperação econômica bilateral. Ficou estabelecido que os territórios dos dois países integrariam um espaço econômico comum, seguindo os princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, para permitir a adaptação progressiva dos habitantes e das empresas de cada Estado às novas condições de competição e de legislação econômicas. O Tratado previa a possibilidade de associação dos países membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) depois de cinco anos de vigência.

Tanto Argentina como Brasil estavam interessados em reverter o isolamento e estancamento econômico criados pela ditadura militar. Sentiram, assim, a necessidade de procurar alianças regionais com o objetivo de compartilhar projetos econômicos. A volta a democracia facilitou muito esse processo, pois

O auge desse processo foi atingido com a Ata de Buenos Aires, em 6 de julho de 1990, que tinha por meta de reduzir o prazo para a criação do espaço econômico comum para dezembro de 1994. A Ata foi firmada pelos então recém- chegados atores da cena política desses dois países vizinhos, Carlos Menem e Fernando Collor de Mello (ACCIOLY, 2010, p. 71)⁷.

Na parte final da assinatura da Ata, mencionava-se que o aprofundamento do processo de integração entre a Argentina e o Brasil era uma resposta aos desafios representados pela evolução recente dos acontecimentos internacionais, em especial, a consolidação dos grandes espaços econômicos, a globalização do cenário internacional e a importância de conseguir uma boa inserção internacional.

A base do processo consistia na redução das tarifas alfandegárias para poder chegar em dezembro de 1994 com as tarifas a zero e a eliminação das barreiras não alfandegárias. Previu-se tratamento especial para alguns setores da economia considerados sensíveis como, por exemplo, os produtos industrializados.

Essa relação de interdependência dos membros do Mercosul para poder se posicionar em nível internacional de forma sólida foi o que levou, entre outros motivos, a assinatura do Tratado de Assunção.

A respeito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)⁸, na perspectiva da Teoria da Interdependência, Mariano (1995, p.12) faz uma reflexão acerca das ideias presentes em Keohane e Nye e destaca que, na visão desses autores,

as relações de interdependência sempre implicarão custos para os envolvidos, e a princípio não é possível especificar se os benefícios do relacionamento serão maiores do que seus custos; nada garante que essas relações de interdependência se beneficiem mutuamente.

⁷ As articulações argentina e brasileira para a criação de um bloco regional, logo aderiu o Uruguai, preocupado com o movimento que ameaçava deixá-lo num relativo isolamento econômico, e, pouco depois o Paraguai, o que culminou com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, em vigor, internacionalmente, em 29 de novembro de 1991, com o depósito das ratificações necessárias, fazendo parte dessa integração o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai (ACCIOLY, 2010, p. 71).

⁸ Nas considerações tecidas por Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura (2006, p. 220), “além das fontes de direito originário, já mencionadas, o Protocolo de Ouro Preto consagra, em seu artigo 41, III, como fontes do direito derivado do Mercosul, as decisões do Conselho Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretivas da Comissão de Comércio do Mercosul”.

Como forma de ressalva à Teoria da Interdependência, a crítica está na assimetria dos processos que ocorrem no sistema internacional

A interdependência assimétrica descreve a realidade das relações internacionais: os participantes sofrem com frequência limitações, mas devido à posse de instrumentos mais efetivos, à maior capacidade de projetar poder e a um grau menor de vulnerabilidade, um Estado pode se colocar dentro do relacionamento de forma mais poderosa e repassar assimetricamente parte dos seus custos da relação para o(s) seu(s) parceiro(s). A expansão dos blocos econômicos pode ser considerada como um reflexo das pressões da assimetria (MARIANO, 1995, p.17).

Apesar das assimetrias entre os países membros do Mercosul, observa-se que este organismo internacional⁹ trouxe muitos benefícios em termos econômicos para todos os membros.

O Brasil manteve uma política exterior que priorizava a autonomia nos assuntos internacionais e uma forte oposição à intenção norte-americana de aumentar sua liderança nas relações interamericanas. Observa-se que os objetivos e interesses argentinos e brasileiros, em matéria econômica, fortaleceram-se mais à medida que o processo de integração avançava. Destaca-se a consciência da importância da estabilidade econômica e democrática para a região, que estava acima dos assuntos políticos mundiais.

O Tratado de Assunção foi assinado no dia 26 de março de 1991, na cidade de Assunção no Paraguai, pelos presidentes Fernando Collor de Mello, pelo Brasil, Carlos Menem, pela Argentina, Luis Alberto Lacalle, pelo Uruguai, e Andrés Rodríguez, pelo Paraguai. Dessa forma, entra em vigor a Constituição de um Mercado Comum do Sul.

No artigo primeiro, os países signatários concordaram que o mercado comum teria como base:

CAPÍTULO I - Propósito, Princípios e Instrumentos ARTIGO I Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL). Este Mercado Comum implica: A livre circular de bens serviços e fatores produtivos entre os

⁹ Na definição apresentada por Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura (2006, p. 91), "as organizações internacionais são associações voluntárias de Estados constituídas através de um tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns por intermédio de uma permanente cooperação entre seus membros".

países entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; Mercosul – Tratado de Assunção O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições me foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (MERCOSUL, 1991, p. 1).

Observa-se no artigo primeiro do Tratado a decisão de constituir o Mercado Comum do Sul. O que foi assinado pelos presidentes dos Estados-Partes foi um compromisso com data limite para assinarem um novo Tratado de constituição de um Mercado Comum, com as características por eles exigidas, respeitando as desigualdades entre as partes.

O artigo terceiro estabelecia que durante o período de transição – que se estendia desde a entrada em vigência do Tratado até o 31 de dezembro de 1994 – momento em que os Estados-Partes teriam que facilitar a Constituição do mercado comum, adota-se um regime geral de origem, um sistema de solução de controvérsias e uma cláusula de salvaguarda.

Em Balassa (1980 *apud* MARIANO, 1995, p. 8, grifo do autor), apresentam-se os estágios possíveis para avançar a integração regional:

- a) Área de Livre-Comércio: pressupõe a extinção completa de tarifas entre os países membros, mantendo cada um total soberania em relação a terceiros países.
- b) União Aduaneira: é a ampliação da zona de livre-comércio com a eliminação de tarifas alfandegárias e outras medidas vistas como barreiras ao comércio, a criação de uma tarifa externa comum dos países-membros em relação aos demais. Além disso, esse tipo de integração requer certa delegação de soberania. Ela é um processo gradual, iniciado por uma agenda comum para a criação de tarifas iguais para todos.
- c) Mercado Comum: pressupõe tudo o que foi anteriormente citado, acrescido da livre circulação de bens de capital e fatores de produção. **Os níveis de homogeneização e de legislação comum exigem algum tipo de supranacionalidade, necessitando de alguma institucionalização.** Sua negociação é muito complexa e exige, para sua formação, a coordenação das políticas macroeconômicas, permitindo uma unificação limitada destas.

No caso do MERCOSUL, cabem algumas ressalvas na utilização das teorias, conforme explicitado por Prado (2013, p. 65) que afirma ser

o funcionamento do MERCOSUL, de fato, é intergovernamental. Entretanto, a delegação de poder às estruturas regionais não ocorreu junto com o desenvolvimento das relações intra-bloco. Na verdade, é de importante menção o fato paradoxal que, se de um lado a aproximação entre Estados [ocorreu] em virtude de interesses comuns, no intuito de extinguir entraves ao comércio, de outro, a teoria coloca a interdependência como fator fundamental para tal princípio de integração. Ora, o MERCOSUL parte da vontade política de Brasil e Argentina, países que não possuíam interdependência comercial que pudesse vir a pressionar a liberalização do intercâmbio entre eles.

Assim, fica claro que o caráter intergovernamental do Mercado Comum do Sul permitiu avançar a integração, porém não de forma completa – ou seja – não foi possível superar verdadeiramente os entraves existentes no processo sul-americano de integração iniciado em 1991 por meio do Tratado de Assunção.

Durante esse período de transição, os principais instrumentos para constituir o Mercado Comum seriam os mencionados no artigo quinto do Tratado:

ARTIGO 5

Durante o período de transição, os principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum são:

- a) Um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em redução tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas das eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I);
- b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior;
- c) Uma tarifa externa comum, que incentiva a competitividade externa dos Estados Partes;
- d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes (MERCOSUL, 1991, p. 2)

Tendo em conta que o processo de aproximação entre a Argentina e o Brasil era longo, o Tratado especificamente mencionava que os Estados-Partes reconheciam diferenças pontuais do ritmo do Uruguai e do Paraguai. Acordou-se, também, em preservar os compromissos assumidos até a data de

celebração do Tratado, inclusive os acordos assinados no âmbito da ALADI, e coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que começaram durante o período de transição.

A estrutura orgânica do Mercosul estava composta por um a) Conselho do Mercado Comum (CMC) b) Grupo Mercado Comum (GMC). O Mercosul também teria uma Secretaria Administrativa a qual estaria estabelecida em Montevideú, capital do Uruguai. As decisões do Conselho e do Grupo Mercado Comum, durante o período de transição, tinham de ser por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes.

Já no artigo 20 do Tratado, os Estados-Partes decidiram que o Tratado estaria aberto a adesão de todos os países membros da ALADI, suas solicitações poderiam ser examinadas pelos Estados-Partes depois de cinco anos de vigência do Tratado. Mesmo assim, consideraram exceções às solicitações de países membros da ALADI que não formavam parte de nenhuma integração sub-regional ou de uma associação extra regional.

Reconhecendo que o cronograma previsto não seria cumprido, em agosto de 1994, os Estados-Partes do Tratado de Assunção concordaram na necessidade de estabelecer um regime transitório de aplicação intra-Mercosul, para um grupo de produtos, com o objetivo de facilitar os processos de reconversão dos sectores produtivos. Surgiu, assim, o Regime de Adaptação Final da União Aduaneira o qual consiste em listas de produtos originários de cada Estado-Parte, para sua importação intra-regional.

No texto do Tratado, acolhem-se: a) princípio de reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-Partes b) respeito ao princípio de não discriminação c) métodos para combater as diferenças pontuais de ritmo no Programa de Liberação Comercial para Paraguai e Uruguai d) normas de tratamento nacional para produtos provenientes de qualquer Estado-Parte e) invoca a transparência na coordenação de políticas nacionais para assegurar condições equitativas de comércio com terceiros f) respeito ao princípio de *pacta sunt servanda*.

Na sequência, incorporam-se as dimensões sociais ao processo de integração do Mercosul. Este tratado é um projeto profundo, solidário e estratégico que tem como prioridade políticas públicas regionais destinadas ao fortalecimento da democracia e do estado de direito; respeito incondicional aos

direitos humanos; erradicação da pobreza e a garantia da igualdade de condições ao acesso à educação, ao trabalho e à saúde.

Chile e Bolívia aderem ao Mercosul em 25 de junho de 1996; o Peru, em 2003. Esses novos países não desfrutam do mesmo *status* que os Estados-Plenos, ou seja, eles se encontram – simplesmente – na zona de livre comércio com o Mercosul e não na União Aduaneira Imperfeita dos demais Estados-Plenos. A entrada da Venezuela como Estado-Pleno foi muito conflitiva, já que o Paraguai não concordava com essa decisão. Ocorreu de forma exitosa apenas em agosto de 2012, apesar de ter solicitado ingressar no bloco como Sócio Pleno em 2006.

Remetemo-nos, agora, ao Protocolo de Ouro Preto (POP) que é de suma importância no que se refere ao avanço estrutural do Mercosul.

O preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto reafirma os princípios do Tratado de Assunção, dando muita importância à implantação de uma união aduaneira para poder chegar, num futuro breve, ao mercado comum, bem como a implantação de estrutura orgânica definitiva do Mercosul. Para a construção de um mercado comum, é necessário um conjunto rigoroso de normas, para lograr esse estágio de integração, e fundamental respeito as normativas por parte dos Estados envolvidos. Este Protocolo deu a personalidade jurídica internacional ao MERCOSUL, ou seja, capacidade de celebrar tratados com outros Estados ou organismos internacionais.

Anteriormente ao Protocolo de Ouro Preto, não ficava clara a obrigatoriedade das normas emanadas pelos órgãos com capacidade decisória (Conselho e Grupo Mercado Comum), já que o Tratado de Assunção não dispunha claramente a obrigatoriedade das Decisões e Resoluções. A partir do Protocolo de Ouro Preto de 1994, dispõe-se que os órgãos com capacidade decisória (O Conselho, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul) manifestar-se-ão mediante decisões, resoluções e diretrizes, sendo as normas obrigatórias para os Estados- Partes:

Artigo segundo POP:

São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul (MERCOSUL, 1994, p. 2).

No MERCOSUL, tem-se limitações em razão da matéria, e também na forma ou nomenclatura. A forma de proceder é a seguinte: o Conselho expressa-se mediante decisões; o Grupo Mercado Comum, através de resoluções; a Comissão de Comércio, mediante diretrizes ou propostas, sendo todas obrigatórias para os Estados-Partes, menos as propostas. Pode-se, inferir assim, que os órgãos do Mercosul têm uma distinção de níveis. No primeiro nível estão as decisões; no segundo nível, as resoluções; no terceiro nível, diretrizes. Poder-se-ia falar de hierarquia de normas dentro desse Organismo Internacional.

O Protocolo de Brasília (PB), assinado em 1991, tinha como intuito vigorar durante a transição do Mercosul, ou seja, do Tratado de Assunção ao Tratado de Ouro Preto, sobre o tema de Solução de Controvérsias no Mercosul. Todavia não foi assim que sucedeu, pois o Protocolo de Ouro Preto, que criou a estrutura orgânica do Mercosul, decidiu manter o PB para dirimir as controvérsias, conforme fica estabelecido no art.44:

Antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, os Estados Partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul, com vistas à adoção do sistema permanente a que se referem o item 3 do Anexo III do Tratado de Assunção e o artigo 34 do Protocolo de Brasília (MERCOSUL, 1994, p. 10).

O Protocolo de Brasília foi derogado pelo Protocolo de Olivos (PO) assinado em fevereiro de 2002. O Protocolo de Brasília contribuiu para o fortalecimento do bloco regional pela rapidez das decisões, mas, fundamentalmente, pelo respeito das partes envolvidas quanto ao acatamento dos laudos arbitrais. A assinatura do Protocolo de Olivos foi muito importante para o tema de Solução de Controvérsias, que passa a ser uma via intermediária entre um tribunal *ad hoc* e um tribunal supranacional. Trouxe uma maior segurança jurídica ao Mercosul, apesar de não ser o mecanismo de solução de conflitos definitivo, conforme fica estabelecido no artigo 53 do Protocolo de Olivos¹⁰.

¹⁰ Antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, os Estados- Partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias, com vistas a adoção do Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum a que se refere o Tratado de Assunção.

O Protocolo de Olivos, no seu Capítulo I, deixa estabelecida a aplicação para as controvérsias entre os Estados-Partes:

As controvérsias que surjam entre os Estados-Partes sobre a interpretação, a aplicação ou não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comercio do Mercosul, serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo.

Fica estabelecida a solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Essas opiniões consultivas podem ser solicitadas pelos Estados-Partes, ou pelos órgãos decisórios do Mercosul (Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comercio do Mercosul), por qualquer questão jurídica compreendida dentro do Direito que rege este bloco econômico e ainda pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados-Partes, com jurisdição nacional, quando se trate de questões relacionadas à interpretação do Direito do Mercosul¹¹.

Quando se passe para o modelo de solução de controvérsias definitivo, seja ele no modelo da supranacionalidade seja no do intergovernamental, o mais importante para que se cumpra suas decisões, é a seriedade do bloco regional que está intimamente ligada à responsabilidade e ao respeito ao direito mercosulino que ficará implantado na região.

A agenda do MERCOSUL ampliou-se e incorporou ao processo de integração novos temas e atores: a dimensão social, a integração de estruturas produtivas, a agricultura familiar, o cooperativismo, a temática indígena que não estavam previstos na sua fundação.

O ano de 2010 foi muito importante para os Estados-Membros, pois foi aprovados o Estatuto da Cidadania do Mercosul, que tem como objetivo a construção progressiva de uma cidadania regional.

¹¹ O art. Segundo da Decisão CMC n. 02/07 considera como Tribunais Superiores competentes para solicitar as opiniões consultivas ao Tribunal permanente de Revisão os seguintes Tribunais Superiores: -pela República Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación; -pela República Federativa do Brasil, Supremo Tribunal Federal; -pela República do Paraguai, Corte Suprema de Justicia; e -pela República Oriental do Uruguai, Suprema Corte de Justicia y Tribunal del Contencioso Administrativo.

Aprovou-se, no ano 2011, o processo Estratégico de Ação Social do Mercosul, que tem como objetivo consolidar a dimensão social para a integração regional.

Atualmente, o Mercosul tem como Estados Associados a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativa da Guiana, a República do Peru e a República do Suriname.

O TAs (Tratado de Assunção) apresenta-se portanto, nitidamente, como a carta constitutiva de um novo sujeito de direito, no sentido de que o Mercosul existe desde a entrada em vigor do TAs e que ele deve formalmente a sua existência a esse ato constitutivo¹².

Estamos diante de um organismo internacional com características próprias, baseado – até este momento – no princípio da intergovernabilidade e com um grande desafio para a região: ultrapassar os entraves jurídicos, econômicos e políticos que impedem o avanço a um mercado comum.

3.2 Estagnação do Processo Integracionista do Mercosul

Este subcapítulo tem como objetivo, analisar a situação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) verificando as debilidades do processo de integração regional, assim como o desenvolvimento futuro do organismo. Os parâmetros para a análise são os obstáculos comerciais, políticos e jurídicos surgidos no processo como sendo a problemática dos mecanismos de solução de controvérsias, e as questões internas bem como a qualidade das suas instituições.

A crise da integração do Mercosul, aparentemente tem como base a incapacidade demonstrada pelos países membros de concretizar políticas necessárias para aprofundar na União Aduaneira para chegar a um Mercado Comum. Ademais da eliminação dos impostos alfandegários intrarregionais, o estabelecimento efetivo de uma política comercial comum e a criação de condições equitativas de competitividade dentro da região, o aprofundamento

¹² “O ato constitutivo de uma organização internacional distingue-se de outras convenções multilaterais por ser *o ato-fundação* da organização, ao qual ela estará ligada ao longo de toda a sua existência. Ele vai gerar uma *vida própria da instituição* que ultrapassa o contexto no qual ela inicialmente foi concebida” (BETTATI, 1998, p. 38 apud VENTURA, 2003).

da parte social e fundamentalmente a importância da cidadania dentro do organismo são desafios a serem enfrentados para fazer avançar a integração mercosulina.

Observa-se, nos Estados-Membros, uma maior cooperação que integração em si, já que a cooperação é horizontal, ou seja, não tem nenhum poder por acima dos Estados. Na integração temos uma verticalidade para executar os objetivos comuns. O texto do Protocolo de Ouro Preto outorga o poder de veto aos Estados-Membros em relação as normas comunitárias, ou seja, uma estrutura orgânica de tipo intergovernamental, submetida à regra da unanimidade. Conforme o art. 2 do Protocolo de Ouro Preto, “São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho de Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comercio do Mercosul”.

A simples ausência ou abstenção de um Estado nas reuniões deliberativas das instituições permite bloquear qualquer deliberação, pois a regra de tomada de decisão é o consenso com a presença de todos os Estados Membros (VENTURA, 2003). Fica claro no Protocolo de Ouro Preto que, para poder aplicar-se uma regra comum, depende-se da Comunicação da Secretaria do Mercosul sobre a incorporação da norma em todos os Estados-Partes. Não tendo nenhuma sanção ao Estado que não cumpra com a incorporação no seu ordenamento interno.

O objetivo estabelecido no Tratado de Assunção não tinha caráter simplesmente comercial. Todavia, observa-se uma priorização sobre este setor, ao avançar de uma União Aduaneira imperfeita a um mercado comum, este processo exige um esforço importante e uma coordenação supranacional. Destaca-se justamente este ponto, a Supranacionalidade, que não está prevista no Tratado de Assunção.

Dessa forma, o Tratado de Assunção não aporta os mecanismos e as estruturas necessárias para impulsionar um processo de integração e, o fundamental, carece de dimensões comunitárias regionais da valorização e da noção de interesses comuns que teriam de estar consubstanciados nos acordos constitutivos do processo de integração.

A crise asiática de 1998, depois da Mexicana, foi a primeira crise financeira que atravessou o mundo ao final dos anos de mil novecentos e noventa. Com a desvalorização monetária no Brasil e a profunda crise na

Argentina e no Uruguai, o MERCOSUL perde o impulso inicial e passa por uma etapa de transição caracterizada por um estancamento comercial inter-regional. Observa-se, nesse momento, uma perda de confiança dos investidores estrangeiros e uma importante fuga de capitais na região. Os Estados-Partes tentam melhorar individualmente suas economias para poder sair da crise financeira e econômica, protegendo seu mercado através dos mecanismos de salvaguarda contemplados no Tratado de Assunção.

Neste difícil período, o Mercosul caracteriza-se por ser um projeto com pouca qualidade institucional, pouca disciplina dos membros, falta de incorporação das normas, reuniões com pouca qualidade técnica e falta de ordem interna. O organismo perdeu credibilidade interna e externa pela resistência dos países membros em cumprir com as regras de um mercado comum, abrindo, assim, espaço para um maior unilateralismo.

São muitos os pontos que fizeram que o MERCOSUL estagnara-se no processo integracionista. Em nível jurídico, a base do Mercosul reside no Tratado de Assunção e nos protocolos acordados posteriormente. O Tratado de Assunção diferencia-se pelo seu caráter programático, similar ao direito internacional da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ou seja, o mecanismo de resolução de controvérsias que é muito parecido ao da OMC. O processo de tomada de decisão no MERCOSUL carece do componente supranacional, tampouco as normas estão hierarquizadas, uma vez que devem ser incorporadas através de um procedimento legislativo ou executivo.

Ao contrário do que ocorre na União Europeia cujo Direito Comunitário em muitos casos tem aplicação imediata, ou seja, direta e com supremacia sobre o direito nacional, no âmbito do Mercosul está relegado a um segundo plano dependente da totalidade de vontade política dos Estados-Partes. Podemos dizer que o Direito do Mercosul está num patamar jurídico incerto entre o direito internacional e o direito nacional já que as controvérsias são dirimidas perante o Tribunal Arbitral Ad Hoc com previsão de recurso ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR) com sede em Assunção.

Uma integración positiva em el sentido efectivo y jurídico de la palabra necesita instrumentos jurídicos-institucionales para el buen funcionamiento del proceso de integración. El derecho MERCOSUR no será completo, y mucho menos perfecto, hasta que (i) el derecho primario y derivado del MERCOSUR no sea valorado e interpretado

por instancias supranacionales;(ii) la norma del MERCOSUR que representa um sector harmonizado a nivel regional prime sobre normas nacionales (iii) la aplicación de las normas (plazos,sanciones,etc) se rija por uma disciplina común a todos los estados partes; y (iv) el tribunal de Asunción pueda assumir sus competencias técnicas em cuanto a institución jurídica independiente¹³ (NATIVIDAD, 2006, p. 6).

Observa-se que, se os Estados-Partes não cedem parcela de sua soberania para o bem do organismo internacional, através do instituto da supranacionalidade, fica muito difícil continuar avançando no processo integracionista em todos os setores.

Como bem expressa Ventura (2003, p.141):

Assim, a vigência das normas do Mercosul observa um procedimento mais complexo do que o aplicável a qualquer outro acordo internacional assinado individualmente por um Estado-Membro, cuja entrada em vigor depende unicamente da incorporação á ordem interna segundo o procedimento constitucional aplicável.

Essa complexidade é o que impede uma dinâmica no processo integracionista, já que depende da internalização no ordenamento de cada um dos Estados-Membros, com suas respectivas Constituições, para entrar em vigor a norma estabelecida.

Em 2010, foi aprovado o Estatuto da Cidadania do Mercosul, que tem como objetivo a construção progressiva de uma cidadania regional. Em 2011, aprovou-se o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul para organizar as numerosas iniciativas que, desde os anos 2000, vem consolidando a dimensão social do processo de integração regional. Observa-se que contempla vários aspectos dos direitos e obrigações, porém se verifica na prática que não são aplicados. Os motivos da inaplicabilidade são variados, no entanto, cabe

¹³ Traduzido: Uma integração positiva no sentido efetivo e jurídico da palavra precisa instrumentos jurídico-institucionais para o funcionamento do processo de integração. O direito do MERCOSUL não será completo, e muito menos perfeito hasta que (i)O direito primário y derivado do MERCOSUL no seja valorado e interpretado por instancias supranacionais; (ii) á norma do MERCOSUL que representa um sector harmonizado a nivel regional este por encima das normas nacionais (iii) a aplicação das normas (prazos, sanções,etc) sejam reguladas por uma disciplina comum a todos os estados partes; y (iv) o tribunal de Assunção deveria de assumir sus competencias técnicas em cuanto a instituição jurídica independente. (NATIVIDAD, 2006, p.6)

destacar: a) falta de conhecimento dos técnicos responsáveis em cada setor; b) predominância dos interesses nacionais de cada Estado-Parte¹⁴.

A aparente ineficiência do mecanismo de Solução de Controvérsias repercute na imagem externa do Mercosul, especificamente, nas inversões estrangeiras diretas (IED), projetando uma imagem de um Mercosul dividido e carente de um compromisso político real.

Ao que parece a etapa União Aduaneira não se afirma pela diversidade de interesses, tampouco por uma política comercial individualista e pela ausência de harmonização de procedimentos. Aperfeiçoando a União Aduaneira e passando ao outro estágio de integração, o Mercado Comum, o bloco poderia ter mais credibilidade em nível regional e internacional.

Para o setor privado, é fundamental mais garantias na efetivação das normas do MERCOSUL, a fim de agilizar os procedimentos comerciais e, dessa forma, o mercado nacional cederia protagonismo ao mercado regional. Para que isto aconteça, é fundamental harmonizar os procedimentos e os documentos das aduanas.

As assimetrias naturais, derivadas da geografia e da população e as estruturais, derivadas do sistema de produção dos diferentes setores da economia e da abertura ao exterior, condicionam a viabilidade dos objetivos marcados pelo Tratado de Assunção. Por um lado, dificultam a tomada de decisões e questionam os mecanismos utilizados; por outro lado, questionam o próprio processo de integração como instrumento para lograr os objetivos marcados do desenvolvimento econômico e da inserção internacional.

Analisando o caminho percorrido pelo Mercosul, observa-se um crescimento em suas instituições (ACCIOLY, 2010). A Secretária do Mercosul evoluiu da sua função administrativa para a técnica; criou-se o Tribunal Permanente de Revisão com órgãos recursais; o Conselho Mercado Comum criou o Comitê de Representantes Permanentes com órgãos políticos e estratégicos e a instalação do Parlamento do Mercosul incorporou uma dimensão democrática ao processo. Apesar desses avanços, a qualidade institucional do Mercosul está debilitada. Verifica-se a criação de normativas,

¹⁴ MERCOSUL. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

porém a maioria delas não é internalizada nos Estados-Partes. Resulta difícil levar adiante um Mercosul sem instituições que apoiem e consolidem o processo. A institucionalidade do processo não é o único empecilho dentre todos os problemas do Mercosul, no entanto, o funcionamento dos órgãos atuais poderiam garantir um processo decisório mais fluido e equilibrado.

Na atualidade, o MERCOSUL necessita consolidar seu processo e, para isso, precisa de instituições com capacidade técnica que possam dar alternativas e negociar ao mais alto nível. Necessita constituir instituições supranacionais com capacidade de iniciativa e proposta, para poder alcançar acordos favoráveis para todos os Países-Membros.

Em nível nacional, é fundamental a adaptação de um sistema de incorporação imediata de normas comunitárias. Para isso, é fundamental ocorrerem reformas jurídicas em cada Estado-Parte, pois essas reformas legais renovariam o compromisso político dos Estados-Partes no processo de integração.

Ao mesmo tempo, não devemos desacreditar desse processo de integração regional. Analisando os dados acerca do comércio exterior, o bloco trouxe benefícios para os países membros, visto que a maioria das exportações é intrabloco. Corroborando para a análise, os dados da Balança Comercial Intra-Mercosul fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para o ano de 2015, no período compreendido entre os meses de janeiro a março: as exportações têm um acumulado de U\$ 9.465.029.311; as importações, U\$ 8.328.098.497. O saldo geral fecha com um valor de U\$ 1.136.930.814.

4 O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E SUA INEFICÁCIA PARA A CONSTITUIÇÃO DE UMA CIDADANIA COMUM NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Este capítulo destina-se a uma abordagem sobre como se desenvolve o processo de tomadas de decisões no MERCOSUL e as consequências para o não avanço da cidadania mercosulina. Este capítulo desdobra-se em dois subcapítulos: o primeiro aborda o processo de tomada de decisões no MERCOSUL. O segundo trata das impossibilidades políticas e jurídicas de uma cidadania comum no Mercosul.

4.1 Tomada de Decisão no Âmbito do Mercosul

O nível de desenvolvimento do nosso processo de integração, é jovem comparado ao europeu. Temos um órgão de solução de controvérsia de caráter permanente, um Parlamento, um órgão executivo, um órgão administrativo, todavia não estão em funcionamento pleno.

Por essa razão, é sumamente importante chamar à reflexão e à discussão os aspectos jurídicos, sociais e econômicos do Mercosul, que são essenciais para consolidar o organismo internacional. A certeza jurídica está na base do êxito de qualquer sociedade ou empresa, guardando as devidas proporções, o Mercosul não é uma exceção.

Por mais de uma década durante seu processo de formação, foi possível observar uma ausência de consolidação normativa e institucional. Esse déficit estava relacionado à organização e à institucionalização do Tratado de Assunção. A estrutura/marco institucional inicial do Mercosul foi aperfeiçoada pelo Protocolo de Ouro Preto, seu organograma era relativamente simples e contemplava órgãos colegiados de alto nível: a) Reuniões Presidenciais b) Ministeriais c) Comissão de Representantes Permanentes (CRPM) órgão de direção política do Mercosul. Esses órgãos foram inspirados na Comissão de Representantes da União Europeia (COREPER) com uma mínima presença de organismos técnicos. Nessa etapa, o funcionamento do bloco caracterizou-se como uma estrutura mínima onde as decisões de maior importância eram decididas em acordos inter-presidenciais. Essa forma de vinculação é simples, porém implicou que todos os conflitos políticos e comerciais desenvolvessem-se sem uma análise técnica quanto a aplicabilidade.

Na medida que foi consolidando-se o processo de integração do Mercosul, percebe-se que sua estrutura orgânica foi evoluindo fazendo-se cada vez mais complexa. Existiam órgãos de impulso político e de caráter técnico que proporcionaram respostas aos avanços das diferentes áreas a integrar.

Observando-se a estrutura atual, vemos uma quantidade importante de órgãos, com diferentes hierarquias, naturezas e competências. Existem seis órgãos principais estabelecidos nos Tratados fundacionais do MERCOSUL com caráter permanente e uma série de órgãos auxiliares que dependem dos

primeiros. Esses órgãos auxiliares foram criados com o objetivo de executar o processo de integração, sendo sua permanência eventual e dependente do manutenção dos fins para que foram criados. Fica estabelecido no Protocolo adicional de Ouro Preto, no seu artigo primeiro, a estrutura definitiva institucional do Mercosul; a) Conselho do Mercado Comum (CMC) b) Grupo do Mercado Comum (GMC) c) Comissão do Comercio do Mercosul (CCM) d) Comissão Parlamentária do Mercosul (CPM) e) Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) f) Secretária Administrativa do Mercosul (SAM). O artigo segundo do Protocolo de Ouro Preto deixa claro que os três órgãos com capacidade decisória são: a) Conselho do Mercado Comum, b) Grupo do Mercado Comum e c) Comissão do Comercio do Mercosul (MERCOSUL, 1994, p. 1-2). Esses órgãos tem caráter intergovernamental, ou seja, integrados exclusivamente pelos representantes governamentais dos Estados- Partes e que respondem exclusivamente aos seus governos. Percebe-se aqui a ausência da supranacionalidade, tanto nos órgãos como nas decisões que emanam deles.

A Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social não emitem pronunciamentos vinculantes, suas ações são estritamente consultivas-propositivas e a Secretária Administrativa do Mercosul tem funções técnicas e administrativas.

Geralmente, fala-se da existência de um déficit participativo no Mercosul, dado que seus órgãos principais onde estão representados os cidadãos e os setores sociais tem caráter meramente consultivo e suas propostas e recomendações são elevadas e aprovadas por instâncias decisórias do Mercosul para ter caráter obrigatório¹⁵

O Conselho Mercado Comum (CMC) é o órgão superior do Mercosul, sua função básica e a tomada de decisões e a condução política do processo de integração. Está integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia. Pelo menos uma vez a cada seis meses se reúnem na

¹⁵ MERCOSUL. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

presença dos Chefes de Estado dos países Partes, a presidência se exerce em ordem alfabética, por rotação dos Estados a cada seis meses.

O Conselho se manifesta mediante Decisões que são adotadas por consenso e são obrigatórias para os Estados Partes. A partir do ano 2002, também atua mediante Recomendações que não têm caráter vinculante e se ditam com o objetivo de estabelecer orientações gerais, planos de ações ou fomentar iniciativas que contribuam a consolidação do processo de integração. Para poder cumprir com suas funções, o CMC tem órgãos ou foros internos como, por exemplo: a) Alto Representante do Mercosul b) Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul c) Reunião de Ministros, Grupo de Alto Nível, entre outros.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do Mercosul com faculdades de iniciativa e é quem deve propor as medidas necessárias para a administração do processo de integração e para dar cumprimento as decisões emitidas pelo Conselho Mercado Comum. Está integrado por quatro membros titulares e quatro suplentes por país, designados pelos respectivos Governos, é obrigatório os representantes do Ministério de Relações Exteriores, dos Ministérios de Economia e dos Bancos Centrais; e, quando necessário, poderão convocar outros órgãos da Administração Pública ou da própria estrutura institucional do Mercosul.

A estrutura do GMC está integrada por diferentes categorias de órgãos: a) Grupo, Subgrupo de trabalho, b) Grupos *Ad Hoc* e reuniões especializadas. O GMC, se pronuncia mediante Resoluções, que serão obrigatórias para todos os Estados- Partes.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é também um órgão de natureza intergovernamental. Sua função é cuidar da aplicação dos instrumentos da política comercial comum estabelecida, assim como efetuar o segmento e revisão das matérias relacionadas às políticas comerciais comuns, com o comércio intra Mercosul e com terceiros países. Está integrado por quatro membros titulares e quatro suplentes de cada Estado-Parte que são coordenados pelos Ministros de Relações Exteriores. Reúnem-se uma vez por mês ou sempre que seja solicitado pelo Grupo Mercado Comum ou qualquer dos Estados Partes. A Comissão de Comércio do Mercosul pronuncia-se através de Diretivas e Propostas. As diretivas são obrigatórias e as propostas

são simples projetos e iniciativas que são levadas para a consideração do GMC. Por último, destaca-se que o CCM é o único órgão do Mercosul que pode pronunciar-se com a presença de três Estados- Partes. Assim, faculta o regulamento interno da Comissão de Comercio do Mercosul, isto em nada afeta a norma geral do consenso para a tomada de decisões. Conta com a assistência de órgãos ou foros dependentes, denominados “Comitês Técnicos”, para melhor cumprir com suas tarefas.

O Parlamento do Mercosul é o órgão representativo dos interesses dos cidadãos dos Estados–Partes:

La conformación del Parlamento significa un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleja el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuye a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas (PARLAMENTO DEL MERCOSUR)¹⁶.

O Parlamento do Mercosul aborda várias temáticas, dependendo das competências das dez comissões. Os assuntos são variados: a) Jurídicos e Institucionais; b) Assuntos Financeiros, Econômicos, Fiscais e Monetários; c) Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; d) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Desporto; e) Trabalho, Políticas de Empregos, Segurança Social e Economia Social; f) Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; g) Cidadania e Direitos Humanos; h) Assuntos Interiores, Segurança e Defesa i) Infraestrutura, Transporte, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; j) Pressuposto e Assuntos Internos.

O objetivo fundamental do Parlamento do MERCOSUL é o contato direto com os cidadãos e a sociedade civil. É uma assembleia parlamentar, órgão deliberativo do MERCOSUL que começou a funcionar em maio de 2007¹⁷ Integrado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Bolívia, a partir

¹⁶ Traduzido: A conformação do Parlamento significa um benefício a qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, criando um espaço comum no qual se reflexa o pluralismo e as diversidades da região, e que contribui a democracia, a participação, a representatividade, a transparência, a legitimidade social em desenvolvimento do processo de integração e de suas normas.

¹⁷ MERCOSUL. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

do ano 2011, os membros teriam que ser eleitos pelo voto direto dos cidadãos seguindo um critério de proporcionalidade. No ano 2013, os legisladores paraguaios foram escolhidos em votação popular, e, em 2015, os argentinos escolheram seus representantes. Os demais países do bloco não cumpriram com o estipulado no Acordo. Não tem faculdades decisórias, todavia é um órgão independente que tem como papel principal o político. Na prática, sofre das mesmas carências de legitimidade e de competência que os demais órgãos do MERCOSUL.

A Secretária Administrativa Mercosul (SAM) é o órgão de apoio operativo responsável pela prestação dos serviços aos demais órgãos do Mercosul. Está administrada por um Diretor que deve de ter a nacionalidade de um dos Estados-Partes. É eleito pelo Grupo Mercado Comum, de forma rotativa, com prévia consulta dos Estados-Partes, e será designado pelo Conselho do Mercado Comum. Desempenha um Mandato de dois anos, estando terminantemente proibida sua reeleição.

A principal função da SAM está vinculada com a obrigatoriedade e vigência do Direito Derivado do Mercosul, estando entre sua responsabilidade a edição de um Boletim Oficial Mercosul onde se publicam e difundem as normas adoptadas no marco do processo de integração.

No princípio, ficou estabelecido como um órgão simplesmente administrativo, mas, em dezembro de 2003, transformou-se numa Secretaria Técnica com reformas radicais na sua estrutura interna, suas competências e cometidos. A partir desse momento, desenvolve novas funções e se criou o Setor de Assessoria Técnica (SAT), tendo como membros quatro técnicos.

Entre las atribuciones de dicho sector, se encuentra la de prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás órganos del MERCOSUR con el objetivo de contribuir a la conformación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y consolidación del proceso de integración (MERCOSUR)¹⁸.

¹⁸ Traduzido: Entre as atribuições do sector, está a de prestar assessoramento e apoio técnico aos demais órgãos do MERCOSUL com o objetivo de contribuir para a conformação de um espaço de reflexão comum sobre o desenvolvimento e consolidação do processo de integração.

Realizam estudos de interesse para o processo de integração, preparando os documentos de trabalho, juntando informações e propostas. Levantam informações dos antecedentes, elaboração informes periódicos sobre a evolução do processo de integração, desenvolvem estudos de diferentes assuntos de interesse do MERCOSUL, exercem controle jurídico dos atos e normas emanadas de órgãos do MERCOSUL.

La propia dinámica del proceso y la necesidad de seguir profundizando el camino hacia la concreción del mercado común han significado avances jurídico-institucionales. Con este objetivo la SM ha sido reorganizada, con el fin de fortalecerla y de dotarla de mayor capacidad técnica y operativa (MERCOSUR)¹⁹.

Nesse sentido, em 2007, redefinem-se as competências dos setores que integram a estrutura da Secretaria do Mercosul. Aprofundou-se o perfil técnico da SAM com a criação de outras unidades: a) Unidade Técnica Focem (UTF) b) Unidade Técnica de Estatística de Comércio Exterior do Mercosul (UTECEM), Unidade Técnica de Cooperação Internacional (UTCI) e Unidade Técnica de Educação (UTE).

Observa-se assim, uma evolução nos órgãos fundamentais do Mercosul. No entanto, suas normativas não impõem diretamente direitos e obrigações as pessoas físicas e jurídicas que residem nos Países-Partes. Essa realidade, está relacionada em parte com o *status* que as normas do bloco tem para cada Estado-Parte. Por exemplo, na Argentina, as normas têm uma hierarquia constitucional; para o Brasil, assemelham-se às leis nacionais, isto tem como consequência uma grande diferença no momento de adotar uma decisão e constitui um obstáculo importante para o processo de integração. Na atualidade, menos da metade das normas adotadas pelos órgãos legislativos do bloco estão vigentes.

Para sair do estado intermediário no qual se encontra o Mercosul, é possível sugerir duas condições que se realizem de forma simultânea: a) vontade dos governos em coordenar suas políticas b) não visualizar o Mercosul

¹⁹ Traduzido: A própria dinâmica do processo e a necessidade de continuar aprofundando o caminho para concretizar o mercado comum significou avanços jurídicos institucionais. Com esse objetivo a SM foi reorganizada com o objetivo de fortalece-la e dota-la de maior capacidade técnica e normativa.

somente como ferramenta para abrir portas para o desenvolvimento, pelo contrário, deve-se dar um significado muito maior como fez a União Europeia.

Dado esta estrutura precária e engessada dos órgãos do MERCOSUL cujas decisões devem de ser internalizadas pelos respectivos governos nacionais, observa-se que existe muita dificuldade na implantação de uma cidadania comum com direitos e obrigações que possam beneficiar os cidadãos do bloco. Inclusive, regou-se um Estatuto da Cidadania Regional estabelecendo direitos e obrigações. Fica estabelecido no MERCOSUL/CMC/DEC. N° 64/10

Art. 2º – O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada:
- Implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região - Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL - Igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação (MERCOSUL, 2010, p. 1).

Na prática, observa-se o descumprimento do estabelecido, já que continuamos com toda a parte burocrática. Por exemplo, para poder transitar de um país do bloco a outro, temos que passar pelos órgãos competentes de entrada e saída de cidadãos dos Estados-Membros. Não temos uma identidade comum para o livre trânsito de pessoas como na União Europeia.

A mesma burocracia e entraves temos a nível de educação, já que não facilitam aos estudantes dos Países-Membros a possibilidade de matricularem-se livremente nas Instituições que desejarem.

4.2 A Não Constituição de uma Cidadania Comum no Âmbito do Mercosul

Retomando o subcapítulo anterior, analisa-se a tomada de decisões no MERCOSUL e como esse processo não permite avançar na integração regional.

O processo de integração da União Europeia, conforme já registrado, logrou êxito porque os Estados-Membros cederam parte de sua soberania pelo bem comum, ou seja, pela criação de órgãos supranacionais como o

Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Tribunal de Justiça Europeu que regem os direitos e as obrigações dos cidadãos pertencentes ao Organismo como um todo, não havendo diferenciação pelo quesito da nacionalidade.

Já no MERCOSUL, dada a natureza intergovernamental, os Estados-membros não cederam parte de sua soberania, tampouco tem mecanismos em suas Constituições (especificamente Brasil e Uruguai) que permitam transferir parte da soberania para órgãos supranacionais. Assim, é inviável – até que se modifiquem os mecanismos internos dos países do MERCOSUL – criar órgãos supranacionais para, dessa forma, alcançar a etapa Mercado Comum e instituir direitos de cidadania comunitária para os nacionais de todos os países pertencentes ao Organismo.

No âmbito do MERCOSUL, cabem algumas ressalvas na utilização das teorias, conforme explicitado:

O funcionamento do MERCOSUL, de fato, é intergovernamental. Entretanto, a delegação de poder às estruturas regionais não ocorreu junto com o desenvolvimento das relações intra-bloco. Na verdade, é de importante menção o fato paradoxal que, se de um lado a aproximação entre Estados [ocorreu] em virtude de interesses comuns, no intuito de extinguir entraves ao comércio, de outro, a teoria coloca a interdependência como fator fundamental para tal princípio de integração. Ora, o MERCOSUL parte da vontade política de Brasil e Argentina, países que não possuíam interdependência comercial que pudesse vir a pressionar a liberalização do intercâmbio entre eles (PRADO, 2013, p.65).

Assim, fica evidente que o caráter intergovernamental do Mercado Comum do Sul permitiu avançar a integração, porém não de forma completa – ou seja – não foi possível superar verdadeiramente os entraves existentes no processo sul-americano de integração iniciado em 1991 por meio do Tratado de Assunção.

Como se pode pensar o avanço do MERCOSUL? Quais agentes devem estar presentes na tomada de decisões? Em Nakalski (2002, p. 83), destacam-se alguns argumentos que vão ao encontro da exposição anterior e que respondem às perguntas precedentes:

A cidadania comunitária para o Mercosul serve, nesta proposta, como um suporte legitimador para o desenvolvimento do processo de integração. Ela deve funcionar como potencial de legitimidade do exercício de direitos e, para legitimar um poder supranacional, tornar-se-ia um patamar de autonomia popular aos cidadãos *mercosulinos*,

efetivando, assim, a integração e refletindo a dimensão social de que todo processo de integração necessita. O momento de reflexão sobre o futuro que se deseja ao Mercosul deve envolver toda a comunidade *mercosulina*, caso se queira uma integração sólida, alicerçada em princípios democráticos, em que os cidadãos sul-americanos possam participar de modo efetivo dos interesses comunitários. Deverão ocorrer, na prática, determinadas superações que impedem a viabilização de uma cidadania comunitária bem como do desenvolvimento do processo.

Em suma, é preciso que se envolvam todas as sociedades dos Países-Membros do Mercosul, visto que as deliberações de alto nível, sozinhas, são incapazes de abarcar todas as variáveis presentes na complexa realidade de cada um dos Estados do Mercosul. A interação social, de base, é fundamental para que a integração logre êxito em suas múltiplas formas e facetas.

Remetemo-nos ao artigo segundo do Protocolo de Ouro Preto que estabelece, de forma expressa e concludente, um tipo de organização intergovernamental que se destaca pela carência de órgãos autônomos com ordenamento jurídico próprio. Partindo dessa análise, verifica-se a necessidade de uma modificação no sistema cuja alternativa seria o instituto da supranacionalidade, analisando as possibilidades jurídicas e políticas para sua implementação.

Tendo constatado que o MERCOSUL é caracterizado como um sistema intergovernamental, em que os Estados não cederam parte da sua soberania, que sua titularidade e exercício permanecem intactas, observa-se que é justamente o que obstaculiza a conformação de um ordem regional distinta.

A intergovernabilidade é um mecanismo institucional simples, no qual estão configurados órgãos para seu funcionamento integrados por representantes diretos dos governos dos Estados-Partes, dependente da vontade deles.

Respondem a seus mandatos e cumprem suas instruções para atender seus próprios interesses. A tomada de decisões está submetida à unanimidade de seus componentes e as normas que dela emanam requerem, para seu cumprimento e efetividade, um processo comum de entrada em vigência e incorporação aos ordenamentos internos dos Estados-Partes.

A Supranacionalidade, como alternativa para poder avançar no processo integracionista do Mercosul, caracteriza-se por: a) reconhecimento por parte de

um grupo de Estados de um conjunto de interesses o valores comuns com um objetivo em comum e uma força motivacional necessária para a realização de um projeto integracionista; b) a criação de um poder efetivo colocado ao serviço dos interesses o valores; c) a autonomia de esse poder, que representa sua diferenciação em respeito ao poder do Estados participantes, de modo tal que possa ser posto exclusivamente ao serviço da ideia diretriz que os agrupa.

Nicolás Catalano (1996,p.22), observando as instituições europeias, define o conceito de supranacionalidade:

(...) que una característica esencial y fundamental de los tratados de integración es la de confiar en la ejecución y aplicación de las disposiciones convenidas entre las partes contratantes a órganos comunes y independientes; la de sustraer ciertas materias de la competencia de los Estados para encomendarlas a las instituciones comunitarias; la de atribuirle a éstas no solo poder de ejecución, sino también un verdadero poder normativo, un poder de jurisdicción, poder de iniciativa y de control político²⁰.

Neste ponto da pesquisa, verifica-se a importância de uma reforma constitucional nos Estados-Partes que permita a supremacia de alguns órgãos e desta forma acelerar o processo de integração na região.

Dando continuidade ao estudo sobre a estagnação do Mercosul, as Constituições dos Estados-Partes, de forma mais específica para se entender os entraves internos constitucionais.

A Constituição da Argentina, desde o ano 1994, possibilitou a aprovação de tratados de integração com delegação de competências a organizações supranacionais, nas mais diversas modalidades: econômica, política, social e cultural. Temos que destacar este ordenamento como o único a fazer menção ao valor e a força desses instrumentos internacionais.

A Constituição Brasileira de 1988 é a mais restrita dentro do âmbito regional já que, diretamente, omite toda menção às relações entre Direito Internacional e Direito Interno. Prevalecendo sempre a norma interna e para que tenha validade no território qualquer norma internacional, é necessária a

20 Traduzido: (...) que uma característica essencial e fundamental dos tratados de integração é a de com confiar na sua execução e aplicação das disposições acordadas entre as partes contratantes a órgãos comuns e independentes; a de sustentar certas matérias da competência dos Estados para recomentara as instituições comunitárias; brindando poder de execução ademais de um verdadeiro poder normativo, um poder de jurisdição, poder de iniciativa e de controle político.

internalização da norma. Ou seja, a aprovação pelo Congresso para ser reconhecida e ter força de lei.

A Constituição do Paraguai de 1992 é a única que menciona expressamente a admissão de um ordem jurídico supranacional. Dedicar maior quantidade de artigos às relações exteriores, antepõe a criação de uma ordem supranacional. É a Constituição mais ampla do bloco, já que menciona como formas de garantias fundamentais a vigência dos direitos humanos, a paz, a justiça, a cooperação e o desenvolvimento nos setores políticos, sociais e culturais.

A Constituição do Uruguai de 1967 não menciona expressamente a ordem comunitária ou supranacional. Pelo contrário, ressalta claramente o critério de “exclusividade nacional” para impor as leis no território. Quando menciona a integração latino-americana, utiliza a terminologia “procurar” somente nos setores econômicos, sociais e de serviços públicos.

A Constituição da Venezuela de 1999 deixa claro que podem assinar tratados internacionais para promover o desenvolvimento do país. Com esse objetivo, a República poderá ceder atribuições a organismos supranacionais, mediante tratados, o exercício das competências necessárias para o processo de integração. As normas que se adotem nos tratados de integração são consideradas parte integrante do ordenamento legal vigente e de aplicação direta e com preferência sobre a legislação interna.

As cinco Constituições vigentes apresentam fórmulas diferentes quanto ao fenômeno da integração regional. São Constituições rígidas e escritas, onde se observa a não intenção de ceder parte da sua soberania, nem tirar autonomia a seus órgãos internos. A exceção é a Constituição da Venezuela que permite no seu ordenamento interno a supremacia das normas internacionais e a Constituição do Paraguai que menciona a admissão de um ordem jurídico supranacional. Apesar dessa realidade, essa impossibilidade técnico-jurídica de implementação do sistema supranacional poderia ser superada através da vontade política dos Estados.

Esse receio dos países latino-americanos de ceder soberania está possivelmente vinculado a uma peculiar e também arraigada convenção que surge do árduo caminho que tiveram que transitar para alcançar a atual independência e democracia que conquistaram.

Cada um deles, em diferentes medidas, construiu seu próprio progresso de maneira autônoma, sem ter muitas relações com os outros.

A recuperação do Estado de Direito inspirou os povos a pensarem na possibilidade de um novo ordenamento econômico, político e social. Hoje em dia, já se podem vislumbrar indícios de que os países que integram nosso âmbito regional, intentam relacionar-se com o mundo e associar-se para um crescimento conjunto. É uma mostra dessa realidade, que as respectivas constituições incorporaram a factibilidade do novo comunitarismo internacional, admitindo a celebração de tratados de integração. No entanto, temos que analisar os muitos caminhos a percorrer para poder chegar a um grau que permita o desenvolvimento de um Mercado Comum.

Fazendo um balanço do potencial político das organizações e movimentos sociais mais ativos do MERCOSUL, sem dúvida, uma das suas maiores fortalezas é constituir espaços articuladores de visões compartilhadas, que vão conformando identidades coletivas, e colocam em jogo a experiência, a capacidade e as conquistas acumuladas. Isto leva a uma valorização positiva de outros atores e representantes políticos.

Longe de paralisar-se pela falta de âmbitos da participação e pelas limitações que traz o déficit democrático que caracteriza o MERCOSUL, a sociedade civil da região está tomando contato lentamente com os problemas e as oportunidades que surgem no processo de integração. Vários setores estão levando adiante ações para conseguir que o projeto regional cumpra com seus objetivos de “melhorar as condições de vida” das pessoas mediante o “desenvolvimento econômico com justiça social”, como fica estipulado no Tratado de Assunção.

Os sindicatos, as ONG, as cooperativas, os pequenos e médios empresários, as mulheres, os estudantes, os profissionais liberais, os jovens estão trazendo demandas e propostas a respeito da agenda de integração em função de seus interesses e necessidades setoriais específicos da sua própria visão do processo.

Todavia, é necessário ter presente que os níveis de participação social alcançados até o momento no MERCOSUL são reduzido. Somente alguns setores da sociedade civil, como os trabalhadores organizados sindicalmente e os empresários, têm conseguido destaque. Os níveis de influência alcançados

pelos setores mais organizados e ativos da sociedade civil envolvidos na tomada de decisões, fundamentais para a marcha do processo de integração, são muito limitados. A heterogeneidade e complexidade da sociedade atual, com multiplicidade de atores, vozes e visões diferentes, implica em um processo de aprofundamento democrático a participação da cidadania deve ser inclusivo dessa pluralidade, já que a integração regional afeta a todas as agendas particulares das organizações sociais sem exclusão.

Existe uma percepção de avanços no processo de integração regional pautada pela criação de certa institucionalidade supranacional e pela manutenção de um fluxo comercial importante e até sua própria continuidade como processo²¹. No entanto, regionalmente, detectam-se as seguintes dificuldades: a) Déficit democrático e precariedade institucional; b) Déficit nas articulações entre os governos (processo estancado e dependente da vontade dos governos); c) Falta de transparência e burocratização do processo; d) Ausência de complementação produtiva e de negociação internacional como bloco; e) Incapacidade para pensar em políticas regionais de desenvolvimento (coordenação de políticas); f) Ausência de supranacionalidade; g) Escassa participação da sociedade civil nos processos de tomadas de decisões; h) Insuficiência de internacionalização da normativa emanada dos organismos do MERCOSUL por parte dos Estados-Membros.

As expectativas a respeito do Parlamento do MERCOSUL são muito altas. É visualizado como um passo a mais para a criação de instâncias supranacionais, que poderá permitir uma reflexão política plural da agenda do processo de integração regional. Apesar disso, existe incerteza sobre o real compromisso dos partidos políticos com seu funcionamento (fundamentalmente a qualidade de como se realizam as determinações), assim como pelo seu financiamento e sua efetiva inserção no MERCOSUL.

Desde as perspectivas da sociedade civil, os diferentes componentes da participação no atual formato institucional do MERCOSUL são muito precários, tendo como agravante que muitos deles tendem à fraqueza institucional e

²¹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **AlicewebMercosul**. Disponível em: < <http://www.alicewebmercossul.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 25 out. 2015.

aparentam ser plausíveis de serem eliminados caso troquem a visão e o sentido da integração por parte dos governos. Alguns dos entraves mais graves que se observam são: a) uma grande distância entre o discurso oficial e os fatos b) descumprimento dos compromissos assumidos pelos nossos governos.

Os problemas de transparência aparentam gravidade, já que se mantém, muitas vezes, num círculo pequeno e isto dificulta o acesso às informações. Essa forma de proceder tende a afastar os cidadãos comuns do conhecimento dos elementos fundamentais para entender o que está se passando, a fim de poder incidir nas orientações de tomadas de decisões.

A construção de um MERCOSUL cidadão não está afastada da dinâmica de outros componentes do processo de integração. Assim como não é possível uma cidadania regional sem instâncias supranacionais, também não é possível obter uma consciência regional em nossos países se não funciona a complementação produtiva, o comércio justo e inteligente, a capacidade de negociação regional ou a necessária formulação de políticas públicas conjuntas que garantam os direitos das populações dos Estados-Membros.

Apesar dos avanços e conquistas inegáveis que lograram nos últimos anos, em termos de espaço participativo, estes apresentam limitações passíveis de reformulação. Nenhuma reforma institucional será efetiva se não se avança para uma maior transparência e um melhor acesso de informações por parte de todos os atores envolvidos. Essa condição, necessária ainda que não suficiente, pode ser útil para que os canais de participação e toda a institucionalidade ganhem eficácia e credibilidade.

O contexto regional mostra, no momento atual, um cenário de disputas e conflitos que leva ao primeiro plano da agenda política o debate sobre o desenvolvimento e o processo de integração regional. Debates diferentes e variados com atores regionais, nacionais e locais. A participação desses atores na resolução desses conflitos, não somente responde a uma concepção teórica, como também tende a ser necessária para sua efetiva superação. Em resumo, não é suficiente a criação de espaço de participação, mas, sim, ações políticas que promovam e facilitem a participação entre os diferentes atores.

A transformação institucional do MERCOSUL supõe desafios para as organizações da sociedade civil. Um dos mais importantes está vinculado a

necessidade de ampliar as representações das organizações para superar a atual situação de elitização.

A construção do MERCOSUL cidadão e social também depende e necessita da solução dos outros problemas, são eles: a) o comércio intrazona e extrazona; b) a complementação produtiva, energética e de infraestrutura; c) a negociação internacional como bloco (organismo unificado) e seu aporte a outros processos de integração regional; d) estratégias de financiamento regionais; e) a livre circulação de pessoas; f) avanço de formulação de políticas públicas regionais centradas na expansão dos direitos; g) a redistribuição e administração responsável dos recursos²²

É evidente que essas condições não são possíveis de serem alcançadas imediatamente. A experiência nestas décadas mostra-nos um longo processo com avanços e recuos, sugere-se metas que levem efetivamente a avanços e que estes sempre superem os já existentes.

Deve-se melhorar a capacidade de propostas e de elaboração da sociedade civil organizada e de outros atores da integração, o que implica implementar instâncias de formação (a diferentes níveis), favorecer intercâmbio e cooperação interinstitucional, desenvolver sistemas de estágios, implementar estudos regionais, desenvolver metodologias que agilizem os diferentes processos. Interessante é vincular o cidadão comum ao processo de integração. Geralmente se associa isto às carências de comunicação que existem sobre questões do MERCOSUL (por omissão ou intenção). Supõe-se muitos instrumentos que ajudem a ver a importância do regional no cotidiano das pessoas. Aponta-se para a construção de um novo conceito de cidadania promovendo sua ampliação e aprofundamento sob um paradigma de direitos humanos universais, com um enfoque da cidadania ativa, não reduzido unicamente a dimensões de cidadão-eleitor.

Desde uma perspectiva de construção de uma cidadania regional, supõe-se um esforço para vincular o local ao regional, de facilitar o intercâmbio cultural e social, de superar falsas contradições e interesses. No imaginário do

²² MERCOSUL. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2015.

cidadão comum, o MERCOSUL tende a ser um assunto dos governos e dos empresários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estamos numa época de grandes transformações, com grandes impactos sobre os cenários mundiais e domésticos contemporâneos. Essas transformações envolvem construção de blocos econômicos – políticos regionais. Em permanente tensão com as forças da globalização, constituem, em parte, uma resposta frente ao problema da redefinição das funções dos Estados nacionais e, por consequência, com o fator político.

Cada um dos tratados constitutivos de blocos regionais possuem características peculiares e uma maior ou menor densidade institucional, como foi abordado quando tratou-se do processo de integração, da União Europeia e o MERCOSUL.

Está pesquisa teve como foco principal a cidadania no processo mercosulino, tomando como base a cidadania comunitária da União Europeia com características de transnacionalidade supeditada a um poder supranacional, onde verificamos os diferentes direitos dos cidadãos exercidos e vigentes no bloco.

Partimos da base que uma cidadania comunitária no processo do MERCOSUL é muito importante para o bloco continuar desenvolvendo as diferentes etapas necessárias para uma maior integração regional. Essa cidadania tenderia a permitir direitos e obrigações para os cidadãos e, por consequência, legitimaria um poder supranacional com autonomia para os cidadãos mercosulinos, efetivando uma integração social que é a base de todo processo de integração.

Observa-se, em toda a pesquisa realizada, a necessidade em continuar avançando no MERCOSUL, implementando um sistema supranacional, já que a intergovernabilidade aparentam ter o dinamismo necessário que requer esse processo e, se as dificuldades não forem superadas, não lograremos êxitos.

Torna-se importante um poder supranacional com autoridade para regular as normativas do MERCOSUL e, por consequência, uma reforma nas Constituições dos Estados-Membros que permita ceder parte da sua soberania para o Organismo Internacional.

Dessa forma a atuação autônoma do O.I., evitando assim o descumprimento das normas comunitárias, não teríamos mais o problema no cumprimento dos tratados assinados pelos Estados-Membros, mencionando a impossibilidade de internalizar a nível nacional o que assinaram no marco do MERCOSUL.

Torna-se necessária a concretização de políticas comuns de todos os Estados-Membros, que somente alcançara mediante órgãos supranacionais com poderes específicos.

Será necessário deixar de lado os aspectos nacionalistas para se ter uma visão mais regional; de outra maneira, o MERCOSUL não alcançará o nível ideal para permitir a inserção de nossos países numa economia altamente competitiva do século da globalização, assegurando ainda os direitos dos cidadãos mercosulinos.

A missão dos órgãos tende a coordenar e harmonizar as políticas unificadas e impedir o predomínio de um grupo sobre outro, sejam privados sejam estatais, tendendo a lograr a igualdade de possibilidades para o interior do bloco e uma posição de maior importância em nível mundial.

Transcorreram vinte e quatro anos de negociações entre os Países-Membros e observa-se um MERCOSUL com poucos avanços para constituir uma cidadania de cunho comunitário.

Um dos objetivos fundamentais do MERCOSUL era propor-se a consolidar um grande espaço econômico com uma importante inserção internacional.

Os entraves nos Estados são variados para democratizar o processo, trazendo, como resultado, limites à instituição de uma cidadania comunitária. Isto tem, como consequência, não poder exercer os direitos por parte dos cidadãos mercosulinos no âmbito do bloco, ou seja têm dificuldade de exercerem os direitos fora de seus territórios em que são nacionais.

A cidadania está circunscrita a um território estatal com seus devidos direitos civis e políticos. Esse conceito de cidadania, na conjuntura atual, onde o mundo está cada vez mais globalizado e complexo, é ineficiente e não parece encontrar mais condições para continuar existindo.

Essa realidade é bem diferente da encontrada na União Europeia, bloco comunitário onde o cidadão circula e tem direitos, independentemente do país de origem dentro do bloco.

Verifica-se a necessidade de o MERCOSUL constituir um poder supranacional que defenda os interesses dos cidadãos mercosulinos, da comunidade mercosulina. Dessa forma, efetivar a participação dos cidadãos comuns no processo de um novo *status* de cidadania em que todos, de uma maneira ou outra, participem da vida política, econômica, social e cultural, sem importar de qual dos países do bloco são nacionais.

Assim sendo poderia se eliminar todos os entraves existentes atualmente no bloco por ter como sistema a intergovernabilidade como forma *operandi* cujos os interesses em comum são tratados de forma particular, protegendo os interesses nacionais acima dos regionais.

É muito importante o desenvolvimento das instituições no âmbito do MERCOSUL tende a ser importante para poder garantir os direitos e deveres dos cidadãos mercosulinos. Conforme já se analisou nos capítulos anteriores, os impedimentos das Constituições de cada um dos Estados-Membros dificultam avanços concretos para a criação, de fato, de uma cidadania comunitária.

Fundamentalmente, a Constituição do Uruguai e do Brasil são as que dificultam no seus ordenamentos internos, a adoção de um poder supranacional. As demais Constituição da Argentina, Paraguai e Venezuela são mais flexíveis e admitem a possibilidade de ceder parte de sua soberania para um organismo internacional. O tema da soberania dentro do bloco é tratado como intocável, servindo de obstáculo para que as normas dos Tratados sejam cumpridas e respeitadas.

Chega-se à conclusão da necessidade de modificar as legislações internas como forma possível para a eficácia das normas emanadas dos Tratados, para que elas sejam respeitadas e acatadas. Dessa forma, agilizaríamos o processo de integração e viabilizaríamos a cidadania comunitária com um novo *Status*, regulado por um poder supranacional, garantindo, por consequência, os direitos e deveres de todos os cidadãos em todos os setores e não somente no econômico.

Dar importância a um projeto de cidadania comunitária dentro do MERCOSUL, é dar prioridade ao desenvolvimento humano, ter como objetivo à inclusão de todos os cidadãos no processo de integração econômica, social, política e cultural.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **MERCOSUL e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional**. 4 ed. Curitiba: Juruá, 2010.

BERTASO, João Martins. Projeto de Tese em Doutorado em Direito pela UFSC: **Cidadania e Direitos Humanos: um Trânsito para Solidariedade**, 2001.

BORCHARDT, **O ABC do Direito da União Europeia**, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011, p. 54

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>>. Acesso em: 20 set. 2015.

CATALANO, Nicolás – **“Manual de derecho de las comunidades europeas”** – p. 22 – Ed. Intal, 1996

DINIZ, Célia Regina; DA SILVA, Iolanda Barbosa. **Tipos de métodos e sua aplicação**. Campina Grande; Natal: UEPB/UFRN - EDUEP, 2008.

DISCURSO TABARÉ VÁZQUEZ: HAY QUE LLENAR DE CIUDADANÍA AL MERCOSUR (2005). Disponível em: <http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/06/2005062007.htm>. Acesso em: 20 out. 2015

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

GUIMARÃES, A M. da Cunha. **Tratados Internacionais**. São Paulo: Ed. Aduaneiras, 2010.

LOBO, Maria Teresa de Cárcomo. **Manual de Direito Comunitário: 50 anos de integração**. Curitiba: Juruá, 2009.

MARIANO, Karina L. P. O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional In.: **Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea**. Nº 50. São Paulo: Cedec, 1995.

MERCOSUL. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. **Estatuto da Cidadania.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. **Secretaria.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/48/2/innova.front/secretaria_del_mercosur> Acesso em: 10 out. 2015.

_____. **Órgãos Decisórios.** Disponível em:<<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3878/2/innova.front/organos-decisionarios-y-derivados-de-textos-fundacionales>>. Acesso em: 10 de out. 2015.

_____. **Parlamento.** Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/7006/1/parlasur/parlamento.html>>. Acesso em: 15 de out. 2015.

_____. **Protocolo de Ouro Preto.** Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/Mercosulprotocoloouropreto.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Tratado de Assunção.** Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/mercosultratadoassuncao.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Tratado de Montevideu de 1980.** Disponível em <<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadowebp/tm80>>. Acesso em: 25 set. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **AlicewebMercosul.** Disponível em: <<http://www.alicewebmercosul.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 25 out. 2015.

NATIVIDAD, Lorenzo **El Mercosur: El Paso Previo Necesario para el Establecimiento de un Espacio Geopolítico Suramericano.** FLACSO-ISA conferencia conjunta. Buenos Aires, Argentina, 2014.

NAKALSKI, Daniela Vanila Trigo. **A Cidadania Emergente da União Européia: Projeções para o Âmbito do Mercosul.** Dissertação de Mestrado em Integração Latino Americana – MILA, UFSM, 2002.

PATRÍCIO, Raquel. **A Teoria das Relações Internacionais e as Teorias da Integração Europeia.** Disponível em: <<http://euroiscsp.blogspot.com.br/2006/12/teoria-das-relaes-internacionais-e-as.html>>. Acesso em: 26 abr. 15.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração.** 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PRADO, Paula Fogliatto. **Integração Regional e a Problemática dos Entes Subnacionais: uma aproximação ao debate com referências à experiência do Mercosul.** Monografia. Curso de Graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina., 2013

RAMOS, Leonardo. **A união europeia e os estudos de integração regional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

RICHTER, Thomas; SCHMIDT, Rainer (Orgs.). **Integração e Cidadania Europeia.** São Paulo: Saraiva, 2011.

SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec Stone. **Neo-functionalism and Supranacional Governance.** Oxford Handbook of the European Union (OUP).

SCHMITTER, Philippe C. **A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional.** Revista Lua Nova, São Paulo, 80: 9-44, 2010.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público.** 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

SILVA, Carla Ribeiro Volpini. **A Cidadania da União Europeia.** Curitiba: Juruá, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 14 abril 2015.

_____. **Países.** Disponível em: <http://europa.eu/index_pt.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. **Tratados.** Disponível em: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. **Versões Compiladas do. Tratado da União Européia e do Tratado que institui a Comunidade Européia.** Luxemburgo: Serviço das publicações das Comunidades Européias, 1997.

_____. **Países.** Disponível em: <http://europa.eu/index_pt.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A Ordem Jurídica do Mercosul.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

_____. **As assimetrias entre Mercosul e a União Europeia.** São Paulo: Manole, 2003.

VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania: a sociedade civil na globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZANCOPE, Márcio. **Método e Metodologia Conceitos de método e seus princípios.** UFRGS: 24 setembro 2010.