

UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL: AVANÇOS E RETROCESSOS NAS PRÁTICAS PELA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

EUROPEAN UNION AND MERCOSUR: ADVANCES AND REGRESSIONS IN PRACTICE FOR INTEGRATION AND DEVELOPMENT

MARIA GORETTI DAL BOSCO¹
ADRIANO CHAVES DE FRANÇA²

RESUMO: O trabalho apresenta um estudo comparado da formação e do funcionamento da União Europeia e do Mercosul, abordando a estrutura legal de cada uma das instituições, suas divergências e pontos em comum, as dificuldades de um e de outro sistema em função das realidades diferenciadas e de uma política de cooperação que faz do Mercado Comum do Sul ainda uma promessa em relação a muitos dos seus objetivos, boa parte ainda não alcançada em função mesmo do modelo de integração adotado. O estudo trata também das limitações de cooperação entre os países da União Europeia, as quais deram origem a um novo "Tratado Reformador", como ficou conhecido o Tratado de Lisboa, destinado a substituir a Constituição Europeia, não ratificada por vários países considerados fortes na região e por isso mesmo, descartada pela Instituição. Avalia-se, ainda, as políticas comuns de uma e de outra instituição, para finalizar com uma comparação dos êxitos e fracassos de ambas nos últimos anos.

Palavras-Chave: Direito comparado, MERCOSUL, União Europeia.

ABSTRACT: This paper presents a comparative study of the formation and functioning of the European Union and Mercosur, addressing the legal framework of each institution, its differences and commonalities, difficulties in one or the other system on the basis of different realities and a policy of cooperation that makes the Southern Common Market still a promise for many of their goals, most have not even reached depending on the model of integration adopted. The study also addresses the limitations of cooperation between the countries of the European Union, which gave rise to a new "Reform Treaty", which became known as the Treaty of Lisbon to replace the EU Constitution, not ratified by several countries considered strong in region and therefore, dismissed by the institution. Evaluates is also a common policies and other institutions, to finish with a comparison of the successes and failures of the past two years.

Key words: Comparative law, MERCOSUR, European Union.

Sumário: Introdução - 1 Estrutura fundacional da União Europeia e do Mercosul - 2 Principais políticas de cooperação no âmbito regional das instituições - 3 Identidades e divergências entre as duas instituições – Considerações Finais – Referências.

¹Doutora em Direito (UFSC). Professora da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); boscodalm@hotmail.com.

²Geógrafo, Discente do Programa de Pós-graduação *Sirito Sensu* de Mestrado em Geografia Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); adryanoch@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

“A vida das instituições é mais longa do que a dos homens, pelo que podem, se forem bem construídas, acumular e transmitir a sabedoria às sucessivas gerações.” Jean Monnet³

As instituições encarregadas de promover a integração entre Estados do Ocidente jamais tiveram tanta importância como no momento atual, em função das crises econômicas que as regiões enfrentam, com destaque para a Europa, onde é significativa a experiência da União Europeia, a qual socorre a cada ano um ou mais países que a integram, afundados em dívidas e sem condições de resolver sozinhos seus próprios problemas.

A União Europeia enfrenta há anos uma série de déficits importantes, nos aspectos da competitividade, do crescimento e emprego, de peso político e legitimidade democrática, além de dificuldades de decisão e de ação – os quais parecem ter-se agravado após o insucesso da Constituição Europeia, aprovada em 2004 e não ratificada por alguns dos mais importantes Estados-membros – o que levou a Instituição a promover uma reforma de urgência em vários pontos de sua legislação fundacional, com a edição do Tratado de Lisboa, em vigor em dezembro de 2009.

No âmbito da América do Sul, entre as instituições de integração, ganha peso cada vez maior a atuação do MERCOSUL, o qual, se ainda não apresenta os resultados que se verifica na coalizão dos países europeus, pode ser visto como uma das poucas promessas de um novo modelo de convivência nos diversos setores, além do econômico, e alternativa capaz de impulsionar o desenvolvimento gerador de riquezas para sanear alguns dos problemas mais sérios que a região enfrenta.

Também o MERCOSUL, que completou 20 anos de existência este ano, teve seus pecados desde a sua constituição, em 1991, o maior deles, provavelmente, segundo os especialistas, a ausência de efetividade das práticas previstas no Tratado constitutivo e nos Protocolos posteriores (VENTURA, 2033:549), como a Tarifa Externa Comum (TEC), somente adotada no relançamento da Instituição, em 2000. Apesar das dificuldades do MERCOSUL, o movimento comercial entre os parceiros saltou de US\$ 4,5 bilhões em 1991, para US\$ 45 bilhões, em 2010 (EFE, 2011).

As diferenças entre as duas Instituições comunitárias são o objeto principal deste estudo, que aborda os instrumentos fundacionais da União Europeia e do MERCOSUL, as reformas havidas na legislação constitutiva, a composição de ambas as entidades, além da identidade e as divergências entre as políticas adotadas por uma e outra comunidade.

³Discurso pronunciado em Estrasburgo, em setembro de 1951.

1 ESTRUTURA FUNDACIONAL DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL

1.1 UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL

As duas organizações de integração estão separadas por mais de 40 anos e a experiência da União Europeia, que faz desta organização, guardadas as dificuldades de várias ordens, especialmente de natureza política, um dos modelos de maior vulto e êxito na história da integração regional. A constituição de ambas é bastante diversa, assim como a composição, as políticas comuns, o alcance e a efetividade das decisões.

1.1.1 Os tratados das duas Instituições e a Constituição Europeia – diferenças de natureza jurídica

a) União Europeia

No dia nove de maio, os europeus comemoraram o *Dia da Europa*, instituído em 1985, para marcar as declarações do ministro francês das Relações Exteriores, Robert Schumann, feitas em nove de maio de 1950, quando foram lançadas as bases de uma Federação europeia, com a instituição de uma organização supranacional chamada de Comunidade Europeia do Carbono e do Aço - CEECA. A comemoração da data busca aproximar os europeus e é concebida como uma festa popular e de encontro de pessoas e culturas dos diferentes países da Europa.

Constituída em 1957, pelo Tratado de Roma, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) evoluiu em termos de objetivos e estados associados de integração econômica, passando de uma simples União Aduaneira com algumas políticas comuns a uma União Econômica e Monetária (UEM), com aspirações rumo a uma possível União Política, as quais parecem remontar à sua constituição e se encontram, de algum modo, expressas na atual denominação de União Europeia (UE).

A União Europeia, nome adotado para a organização criada pelo Tratado de Maastricht, em 1992, é uma organização internacional de Estados soberanos, destinada a criar e desenvolver políticas comuns de cooperação econômica, política e de segurança, conforme as determinações do Tratado de 1992. São vinte e sete Estados, que seguem as decisões emanadas de sete órgãos, chamados também de *instituições*, encarregados da administração dos interesses comuns, já com as feições dadas pelas últimas reformas.

A associação econômica dos Estados-membros, entre os objetivos do Tratado de Maastricht, foi o primeiro a ser alcançado, mas faltava a integração política, a qual passou a ser discutida pela União muito mais nos anos 2000, depois das falhadas tentativas de reformas institucionais, surgindo a possibilidade de evoluir rumo a um modelo federalizado de associação (ALVES, 2008:82).

O passo seguinte para a consolidação política seria a aprovação, pelo Parlamento Europeu, da Constituição da União Europeia, em 2004, uma espécie de Tratado Constitucional, com feições federativas, definindo as competências e a convivência dos Estados-membros, a ser ratificada por eles posteriormente. Houve rejeição séria à vinculação à Constituição, por importantes Estados-membros da União, como França e Holanda, que acabou por esvaziar o alcance do documento, levando a Instituição a buscar reformas no Tratado de Roma. Aprovado no final de 2007, o Tratado de Lisboa, chamado de “Tratado Reformador” (ALVES, 2008:03) entrou em vigor apenas em dezembro de 2009, em função da reticência de Irlanda, Polônia e República Checa, países que acabaram ratificando finalmente o texto do documento pouco antes de sua publicação.

O Tratado de Lisboa não substitui os tratados anteriores nos moldes do que pretendia ser a Constituição europeia, tendo recebido poucas modificações por conta do prazo curto de sua aprovação – menos de seis meses e integra agora o que se chamou de Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O documento reformador de 2007 retira a marca do federalismo e os símbolos da União, ainda que as representações da Instituição continuem ostentando a bandeira oficial e siga sendo comemorado o Dia da Europa em todos os Estados-membros, assim como a execução da Quinta Sinfonia, de Beethoven, consagrado como hino da Europa (ACCIOLY, 2010:59). Outra novidade é a supressão da primazia do direito da União sobre o direito de cada Estado-membro, previsto no art. 1-6º, da Constituição Europeia.

Outras mudanças importantes trazidas pelo Tratado de Lisboa se referem à democratização do bloco, com a inserção de princípios de participação popular, como a possibilidade de iniciativa política dos cidadãos europeus, dirigida à Comissão Europeia, a partir da petição de um milhão de pessoas, numa população de 500 milhões de habitantes da região (art. 11 do Tratado de Lisboa); a alternativa de denúncia do Tratado (art. 50), o que antes não era permitido, e a consagração da personalidade jurídica internacional à União; a aclaração das competências da União e dos Estados-membros e a modificação do *status* de alguns cargos, como o de presidente fixo do Conselho Europeu e o de Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e a Política de Segurança.

b) MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul – MERCOSUL representa uma conquista da integração dos países do Cone Sul, iniciada com os primeiros contatos entre o futuro presidente do Brasil, Tancredo Neves e o presidente da Argentina, Raul Alfonsín, para iniciar uma aproximação política e econômica entre os dois países. Após a morte de Tancredo, o presidente José Sarney retomou o trabalho e, em novembro de 1985, os dois chefes de Estado assinaram a Declaração de Iguazu, quando foi inaugurada a Ponte Presidente Tancredo Neves, ligando as cidades de Puerto Iguazu, na Argentina,

e Foz do Iguaçu, no Brasil.

Em 1986, foi assinada a Ata para a integração Brasil-Argentina, com a criação do Programa de Integração e Cooperação Econômica, seguindo-se o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que previu a conformação de espaço econômico comum em dez anos, com a crescente liberalização do comércio e eliminação de obstáculos alfandegários entre os dois países. O ponto mais importante dessa fase se deu em julho de 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, pelos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Mello. O documento definia um prazo de menos de quatro anos para a criação do espaço econômico comum.

As articulações para a criação de um bloco regional trouxeram também Uruguai e Paraguai, culminando com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, reunindo os quatro países, entrando em vigor em novembro daquele ano. Nascia o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. Os principais objetivos do Tratado eram o estabelecimento de um mercado comum, com a redução das tarifas de forma progressiva, linear e automática, o estabelecimento de tarifa externa comum, a harmonização das políticas macroeconômicas de liberação do intercâmbio entre os países membros e a realização de acordos setoriais, além da criação de um sistema permanente de solução de controvérsias entre os países membros (SILVA e ACCIOLY, 2003, 243-244).

Posteriormente, Bolívia, Equador, Colômbia e Peru associaram-se ao MERCOSUL, restando apenas Venezuela, mais recentemente aceita no Bloco, depois de um bloqueio imposto pelo Paraguai. O Protocolo de Ouro Preto (POP), assinado em dezembro de 2004, criou a personalidade jurídica internacional do MERCOSUL (art. 34) e a estrutura institucional definitiva da Organização.

Mas os postulados dos tratados fundacionais encontraram desde o começo sérias dificuldades de efetivação no âmbito dos Estados-membros, como as barreiras constitucionais intransponíveis pelos sistemas brasileiro e uruguaio para instituir a supranacionalidade “[...] que é a espinha dorsal do modelo de integração que almeja um mercado comum, com as quatro liberdades que lhe são inerentes” (ACCIOLY, 2010: 152).⁴ Na verdade, o pretendido Mercado Comum, aludido no Tratado de Assunção, é um objetivo difícil de ser alcançado, pois mesmo a Tarifa Externa Comum, aprovada com exceções, e uma escala de redução gradativa até o momento de ser uniformizada, deveria impedir que os interesses locais fizessem pressão sobre governos em busca de medidas de proteção. Mas o que ocorre, em verdade, é que alguns Estados desrespeitam a regra, sob argumentos de origem macroeconômica e isso tem sido referendado pelos outros parceiros (CURRO, 2009:156).

⁴O trabalho não pretende aprofundar o significado de supranacionalidade, mas é importante expor o que se convencionou chamar de “liberdades”, como atributos daquela: liberdade de circulação de bens, pessoas e capital; livre prestação de serviços e de estabelecimento e liberdade de concorrência. Diz a autora Lenice S. Moreira Raymundo, que “o mercado comum configura-se com a presença das quatro liberdades essenciais, que compõem a integração econômica propriamente dita, quais sejam, a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais” (RAYMUNDO, 2003:149).

Ao contrário do que se dá com a União Europeia⁵, que tem uma organização complexa que gera ainda muitos debates, com tentativas anteriores de criação de uma federação de Estados, no que se refere ao MERCOSUL, não há dificuldades para identificar na instituição uma organização internacional de vocação regional. É que estão presentes as características essenciais de uma organização internacional – ser dotada de personalidade jurídica interna e internacional, e criada por uma Carta Constitutiva, no caso, o Tratado de Assunção (VENTURA, 2003:07).

1.1.2 Composição das duas organizações internacionais⁶

a) Órgãos da União Europeia e do MERCOSUL

A estrutura funcional do MERCOSUL foi definida pelo Protocolo de Ouro Preto, de 2004, prevendo os seguintes órgãos: Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum, Comissão de Comércio do MERCOSUL, Comissão Parlamentar Conjunta – substituída em 2004 pelo Parlamento do MERCOSUL, Foro Consultivo Econômico-Social e Secretaria Administrativa. A União Europeia teve sua estrutura original alterada em alguns pontos pelo Tratado de Lisboa, prevendo, no art. 13, os seguintes órgãos: o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas. Tanto o Parlamento Europeu, quanto o Conselho Europeu e a Comissão, contam com a assistência de um Comitê Econômico e Social e do Comitê das Regiões, ambos com funções consultivas.

O Parlamento Europeu, que era chamado de Assembleia pelo Tratado de Roma, previsto no art. 14 do Tratado de Funcionamento da UE, é o representante dos povos dos Estados-membros da União e se compõe de 736 eurodeputados (assim são chamados pelo Tratado), eleitos por voto universal direto, para um mandato de cinco anos. Deverá ser ampliado em 2014 para 751 parlamentares, conforme previsão do Tratado de Lisboa. Os eurodeputados formam grupos políticos plurinacionais, não compondo delegações nacionais e o número de cada Estado é degressivamente proporcional, com um mínimo de seis e máximo de 96 membros por Estado. Tem funções legislativas e orçamentárias e é responsável pela eleição do presidente da Comissão Europeia. O Parlamento fiscaliza a aplicação do direito da União e pode constituir comissão de inquérito para analisar esse tipo de infração por Estado-membro, além de aprovar as despesas de funcionamento da Instituição e os créditos dos Fundos que integram a União Europeia.

⁵Não faz parte do objeto deste trabalho o estudo da natureza jurídica da União Européia, cuja personalidade jurídica foi definida no Tratado de Lisboa (art.47). Na verdade, a Instituição não pode ser considerada uma federação de Estados, nem confederação, mas talvez, "federação de Estados nações", como terceira alternativa entre os modelos de federação e de confederação (CROISAT e QUERMONNE, *apud* VENTURA, 2003:5).

⁶O desenvolvimento da descrição dos órgãos e funções das duas organizações internacionais está baseado no trabalho de Elizabeth Accioly (ACCIOLY, 2010: 71-104)

Diferentemente, o Parlamento do MERCOSUL – Parlasul, criado em 2004 em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta, prevista no Tratado de Assunção, e instalada no final de 2006, ainda não escolhe seus representantes pela via direta, mas cada Estado-membro indica seus parlamentares, de forma proporcional, nos moldes do Parlamento Europeu, para mandato de quatro anos, sendo de 18 parlamentares por Estado na fase de transição, que vai até 2014. Brasil e Argentina conseguiram, em 2011, num acordo político com os demais membros, aumentar suas bancadas no Parlamento para 37 e 26 parlamentares, respectivamente (BRASIL, SENADO, 2011). A escolha livre e direta dos representantes deve ocorrer até 2014.

A missão do Parlamento do MERCOSUL, de acordo com o previsto no art. 2º do Protocolo Constitutivo, é de representar os povos do MERCOSUL, respeitando a pluralidade ideológica e política, defender a democracia, a liberdade e a paz, promover o desenvolvimento sustentável com justiça social e com respeito à diversidade cultural das populações, além de garantir a participação da sociedade civil no processo de integração, entre outras funções. Mas as competências não se parecem com as do Parlamento Europeu e a diferença mais importante se refere à vinculação das decisões, praticada na União Europeia e inexistente para os países do MERCOSUL.

O Conselho da União Europeia, chamado apenas de Conselho no Tratado de Lisboa (art. 16), é integrado por um representante ministerial dos governos de todos os Estados-membros e legisla junto com o Parlamento e responde também pelo orçamento da União, enquanto que o Conselho Europeu (art. 15) é o fórum dos Chefes de Estado e de Governo e se encarrega da orientação política do bloco em questões de ordem internacional como o alargamento e a revisão de Tratados. Já o Conselho do Mercado comum é o órgão superior do MERCOSUL (arts. 3º a 7º. do POP) e se encarrega da condução política e das decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos do Bloco. É composto pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia dos Estados-partes, e suas decisões obrigam os membros, conforme previsão do art. 9º. do POP. As funções do Conselho podem ser delegadas ao Grupo do Mercado Comum.

A Comissão Europeia representa os interesses da União com total independência, é órgão executivo que vela pelo cumprimento dos Tratados, e é uma das mais importantes instituições da estrutura da Organização. É composta por 27 comissários, com mandatos de cinco anos, aprovados pelo Parlamento Europeu. O Tratado de Lisboa reduziu para um terço dos Estados-membros a partir de 2014, então em número de 18, caso se mantenha a atual composição de 27 países. Funciona como órgão colegiado (TFUE, arts. 244-250), cujo presidente é eleito em regime de rotatividade entre os Estados-membros. Atualmente, é presidida pelo comissário de Portugal, José Manuel Durão Barroso, reeleito em 2009, com mandato até 2014. O Tratado de Lisboa criou ainda o cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o qual é o vice-presidente da Comissão, nomeado pelos chefes de Estado e de Governo.

O equivalente no MERCOSUL, o Grupo Mercado Comum, é o órgão executivo da Instituição, composto de 16 membros, quatro titulares e quatro suplentes de cada país, designados pelos respectivos governos representando os Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais. O presidente sempre pertence a um Ministério de Relações Exteriores. O art. 14 do POP trata das funções da Comissão e igualmente é responsável por zelar pelo cumprimento dos Tratados, Protocolos e Acordos entre os membros. Suas Resoluções vinculam os países-membros. O Grupo é assistido pela Comissão de Comércio, que deve velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial, pelo funcionamento da união aduaneira, revisar temas e matérias ligados às políticas comerciais comuns e com terceiros países, entre outras atribuições. As diretrizes da Comissão de Comércio são obrigatórias para Estados-partes.

O Comitê Econômico-Social da União Europeia é a representação da sociedade civil organizada, com 344 representantes dos diversos setores, com mandato de quatro anos e tem por função dar pareceres consultivos à União, principalmente na política econômica e social. O mesmo ocorre com o Comitê das Regiões, composto por representações regionais e locais, para zelar pelos interesses municipais, estaduais, ou regionais, com mandato de quatro anos. O Foro Consultivo Econômico e social é o correspondente no MERCOSUL. É órgão auxiliar de representação dos setores econômicos e sociais (POP, arts. 28 a 30), com igual número de representantes dos Estados-partes, e tem função consultiva, emitindo recomendações ao Grupo Mercado Comum.

O Tribunal de Contas da União Europeia, sem similar no MERCOSUL, representa o contribuinte europeu, atua com independência, funcionando em Luxemburgo, é composto por 27 membros, nomeados pelo Conselho Europeu, submetido ao Parlamento, por período de seis anos, e verifica a legalidade e regularidade das receitas e despesas da UE, para garantir boa gestão financeira. O Tribunal é considerado a “consciência financeira” da União Europeia, e única fonte de informação à disposição do contribuinte para conhecer a atuação financeira da Instituição (ACCIOLY, 2010:101).

O Banco Europeu de Investimento e o Banco Central Europeu também não têm similares na estrutura do MERCOSUL. O primeiro é a instituição financeira da UE e se encarrega de aplicar os seus recursos, mais os que captam no mercado de capitais no desenvolvimento equilibrado e harmonioso do mercado comum, no interesse da comunidade, conforme preveem os arts. 308 e 309 do TFUE, financiando projetos, concedendo empréstimos no exterior da União e desenvolvendo o setor produtivo. O Banco Central cuida da política monetária da União, está sediado em Frankfurt, na Alemanha, tem personalidade jurídica própria e age com total independência dos órgãos da UE. Dispõe de um Conselho, composto pelos presidentes dos bancos centrais nacionais e de uma Comissão Executiva.

O Tribunal de Justiça, igualmente sem similar no MERCOSUL, é o sistema de solução de controvérsias da União Europeia e cuida da interpretação do Direito da União. Tem competência para jurisdição contenciosa e voluntária, interpretando o Direito da União em questões que envolvem os Estados-membros ou a compatibilidade do mesmo Direito nas relações com países não integrantes da Instituição, ou com outras organizações internacionais (ACCIOLY, 2010:115).

O sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL ainda é muito diverso do adotado pela UE. Começou a ser desenhado ainda no Protocolo de Brasília (PB), no final de 1991, destinado ao período de transição da Organização, desde a assinatura do Tratado de Assunção até a edição do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, o qual manteve as previsões do PB até o Protocolo de Olivos (PO), firmado no começo de 2002. A tradição de todos os instrumentos de solução de controvérsias foi, desde o princípio, da negociação direta das partes antes de qualquer outra medida, até a criação de um Tribunal Arbitral *Ad hoc* (TAH). Isso foi mantido no PO – a partir do qual, ainda, a Comissão de Comércio do MERCOSUL passou a resolver conflitos submetidos por consultas dos Estados-partes – que criou também o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), previsto no art. 17 do PO, composto por cinco árbitros nomeados pelos países integrantes do Bloco. O Tribunal também emite opiniões consultivas a respeito da interpretação do Direito do MERCOSUL, que podem ser solicitadas pelos órgãos decisórios da Organização e também pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados-partes.

2 PRINCIPAIS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO NO ÂMBITO REGIONAL DAS INSTITUIÇÕES

2.1 POLÍTICAS DA UNIÃO EUROPEIA

A consolidação de um grupo comum reunindo Estados com muitas diversidades obrigou aos idealizadores da União Europeia a buscar caminhos capazes de dar condições viáveis de uma homogeneidade econômica e políticas que fossem próximas umas das outras, a fim de estabelecer uma equiparação dos Estados com eficácia suficiente para responder minimamente a condições necessárias de todos os países de se manterem em um nível de estabelecer relações em que as heterogeneidades não os impossibilitassem de negociar sobre uma lógica comercial comum, ou ainda, que os interesses não se dispersassem daquilo que o grupo precisaria para fazer seus acordos.

Com isso, a política adotada permitiu desenvolver planos estratégicos de cooperação nas áreas de educação, saúde, emprego, direitos humanos e demais setores. Para a educação os olhos se voltam como a fonte de economia com base no conhecimento, levando em conta o reconhecimento comum à validade do aparato

educacional em todos os Estados membros; favorece ainda a cooperação e mobilidade educacional na Comunidade Europeia (ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA; 2011).

No que diz respeito à saúde as políticas são voltadas para a proteção integral dos indivíduos dos Estados membros, e para ações que complementem a proteção da saúde pública promovida pelos Estados. São incentivadas políticas de cooperação entre o grupo comum da UE e demais países da comunidade internacional (ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA; 2011).

No que se refere ao emprego, prevalecem atuações no sentido da instauração de uma melhoria na qualidade de vida da população, melhores condições de trabalho, aumento do banco de vagas, cooperação dos Estados para a mobilidade e participação ativa dos sindicatos e associações, buscando-se ainda, a diminuição da exclusão social pelo trabalho, a equiparação de gênero para homens e mulheres e um sistema moderno de proteção social (ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA; 2011).

A respeito dos direitos humanos, as políticas estão baseadas na liberdade dos princípios individuais, democracia, igualdade perante os Estados, mobilidade social nos Estados membros, levando-se em conta que todos os instrumentos jurídicos da União respeitam a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, assinada em 2007 pelos Estados membros. (ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA; 2011).

2.2 POLÍTICAS REGIONAIS DO MERCOSUL

Semelhante à UE o MERCOSUL também convive no interior de seus países membros com grandes disparidades sobre diversos aspectos relacionados à economia, educação, trabalho, saúde, direitos humanos, legislações e, fundamentalmente, no processo de constituição sócio cultural. São empecilhos significativos à realização de políticas comuns a todos os associados.

No entanto, apesar de todas as diferenças internas do grupo, em um dado momento após os acordos firmados de cunho puramente econômico, surgiu a necessidade de a consolidação do Mercado Comum do Sul estar amparada não apenas em preceitos econômicos, passando a estabelecer-se com os anos uma via de comunicação capaz de estabelecer relações comuns do grupo para outros os setores educacional, do trabalho, da saúde e das legislações vigentes nos Estados (OEA-SICE; 2011).

Entretanto, o que tem avançado são os acordos de cooperação educacional, como por exemplo, a UNILA (Universidade da Integração Latino-Americana, sediada em Foz do Iguaçu, na tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina), a qual pode ser considerada como uma aproximação a uma educação comum nos países do MERCOSUL e América Latina. A isso se soma o planejamento do bloco para estabelecer um ambiente educacional comum, com atuação de todos os Estados,

buscando realizar mobilidade acadêmica, intercâmbio e difusão educacional paritária (OEA-SICE; 2011).

No campo econômico esta prevista adequações no âmbito das políticas e incentivos voltados a uma legislação comercial que seja menos heterogênea, com o estabelecimento de um mercado realmente comum, talvez o maior gargalo a ser superado, devido à grande discrepância econômica do bloco.

Existe uma deficiência significativa no campo do trabalho, pois o tratamento da questão é muito diversificado nos países. Apesar disso, o Bloco prepara um Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), que deverá levar em consideração as questões referentes ao trabalho (OEA-SICE; 2011).

Na área da saúde, o MERCOSUL tem aprovado um projeto de pesquisa voltado para o desenvolvimento da saúde pública, no valor US\$ 2.998.400, em contribuições dos Estados-partes beneficiários em caráter de contrapartida local (OEA-SICE; 2011).

3 IDENTIDADES E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS DUAS INSTITUIÇÕES

A primeira divergência essencial que se verifica entre a União Europeia e o MERCOSUL é a de modelo adotado para a organização. Enquanto a UE é uma organização internacional de Estados soberanos, e tem como objetivo criar e desenvolver políticas comuns de cooperação econômica, política e de segurança, o MERCOSUL, nascido como projeto ambicioso de fundação de um mercado comum, é ainda na prática, apenas uma “União Aduaneira imperfeita”, pois, ainda que tenha sido criada a Zona de Livre Comércio entre os quatro Estados-parte, nasceu com muitos percalços e segue sendo esse modelo precário de integração (CURRO, 2009:155).

Reforça essa tese a constatação de que a Tarifa Externa Comercial (TEC) não vigora para todos os produtos dos Estados-partes, dado que se permite a existência de uma *lista de regime de adequação* – para produtos que não circulem livremente no bloco econômico, e outra, *lista de exceções*, destinada a produtos importados de terceiros países pelos Estados do MERCOSUL que não usam a TEC (GOMES, 2001). O MERCOSUL é um processo intergovernamental que se inscreve na tradição latino-americana, [...] caracterizada pelo excesso de retórica, pela falta de eficiência e completa opacidade na formulação das políticas externas dos Estados-membros. A integração latino-americana depende do monopólio das chancelarias” (VENTURA, 2003:590).

O próprio comando da organização já admitiu expressamente a existência dessas assimetrias entre Estados-membros, a partir de 2006, quando reconheceu a necessidade de considerar essas realidades no processo de liberalização dos serviços intra zona. O Conselho do Mercado Comum, na decisão 30/06, determinou a observância da necessária flexibilidade para países menos desenvolvidos da região. Isso levou Uruguai e Paraguai a apresentar documento específico sobre a flexibilidade

para as discussões do Plano de Ação 2008-2015. Michel ARSLANIAN NETO; afirma que a agenda para assimetrias, entretanto, ainda não é muito clara. O que se tem de concreto é a posição de Paraguai e Uruguai sobre três questões: flexibilidade no processo de liberalização; nivelamento de condições de concorrência no mercado intra zona, mediante limitações à capacidade regulatória; e cooperação e assistência para melhor aproveitamento dos benefícios da liberalização e enfrentamento dos custos associados a esta medida (ARSLANIAN NETO, 2010:212-13).

Para se compreender melhor o insucesso das práticas do MERCOSUL é preciso abordar os conceitos de integração e cooperação. Na primeira, há uma “interpenetração”, enquanto que na segunda existe o significado de “trabalhar com”. Na integração, “[...] os parceiros se fundem, perdendo a individualidade. Já na cooperação, deve existir duas ou mais soberanias que tomam decisões por unanimidade (não há um órgão superior, apenas organismos com representação ministerial e diplomática)” (CURRO, 2009:153). O que ocorre, na base dessas assimetrias é que enquanto a União Europeia atua no nível da integração, o MERCOSUL ainda se encontra numa fase apenas de cooperação.

Tais deficiências não ocorrem por falta de previsão legal dos instrumentos fundacionais do MERCOSUL. O art. 42 do Protocolo de Ouro Preto não apenas obriga os Estados-membros a observarem o ordenamento, como prevê que as normas da Instituição devem ser incorporadas, quando necessário, aos ordenamentos nacionais dos Estados-partes, conforme os procedimentos previstos nas legislações internas desses países.

Já o déficit democrático é um defeito até certo ponto comum entre as duas organizações supranacionais, caracterizado pela falta de transparência nos processos decisórios, e na “hegemonia exercida pelos governos nacionais e suas administrações, em detrimento dos órgãos comunitários”, no caso da União Europeia, e na “projeção coletiva, no plano supranacional, dos déficits democráticos internos dos Estados-membros”, no que se refere ao MERCOSUL (VENTURA, 2003:591-92). O caminho a ser percorrido pelos Estados latino-americanos é longo ainda, para que se possa afirmar “sem hipocrisia”, que eles “[...] respondem bem ao postulado fundamental do constitucionalismo e garantem a efetividade dos direitos fundamentais do ser humano” (VENTURA, 2003: 593).⁷

Apesar das fragilidades constatadas na integração latino-americana, a ausência dos mecanismos ora em desenvolvimento tornaria ainda pior a vida do Continente. Daisy VENTURA lembra que o século XXI está andando com a marca de um dilema antigo entre construir uma identidade dos sul-americanos ou ceder, enfim, à influência dos Estados Unidos. Mas o MERCOSUL “[...] está no coração do futuro das

⁷Não faz parte dos objetivos deste estudo a discussão da qualidade da democracia latino-americana, mas vale observar que a autora aborda a postura crítica de Emir Sader, para quem há um retrocesso do acervo democrático latino-americano provocado pelo aumento da “descidadanização” dos cidadãos, resultado de eleições corrompidas e fortunas privadas da região, que proporcionam uma “democracia sem cidadãos” (SADER, *apud* VENTURA, 2003:592-93)

relações interamericanas”, pois somente ele pode promover a integração do Continente, iniciada através das relações com Chile e Bolívia. Além disso, tem papel essencial nas negociações que envolvem a área de Livre Comércio das Américas (ALCA), nas quais o Brasil resiste fortemente às pressões dos EUA para a dissolução do bloco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de alguns dos aspectos da organização e das práticas da União Europeia e do MERCOSUL, sem a pretensão de esgotar o tema, permite a percepção de que ainda há um caminho bastante longo a percorrer pelo Bloco sul-americano para aproximar-se de uma verdadeira integração regional, mais no sentido do conceito da palavra, que pede algo de supranacionalidade, capaz de elevar o nível de comunidade entre os Estados-partes em algumas áreas importantes, muito além dos aspectos econômicos que ainda assim não caracterizam a Organização como um Mercado Comum.

A União Europeia, saída do fracasso do Tratado Constitucional e em fase de assentamento das mudanças implantadas com o Tratado de Lisboa, ainda se debate com suas diferenças, mas, nem de longe se pode dizer que as assimetrias entre os países membros do MERCOSUL sejam menores. A falta de efetividade de parte das disposições dos Tratados e o descumprimento de algumas das previsões no âmbito comercial pelos países em maiores dificuldades distancia ainda mais o Bloco de uma integração capaz de proporcionar benefícios visíveis no âmbito do desenvolvimento de cada Estado-parte.

Se as políticas públicas comuns praticadas pela União Europeia ainda enfrentam limitações por conta das diferenças marcantes existentes entre seus membros – lembre-se dos países do Leste Europeu, recém-entrados na Organização – no âmbito do MERCOSUL isso não é diferente, chegando, mesmo, no caso sul-americano, à total ausência de integração na maioria dos setores da vida da sociedade.

Recorde-se, ainda, o déficit democrático, problema comum às duas Organizações e mais grave no âmbito do MERCOSUL, cuja região se caracteriza pelas democracias novas, saídas de ditaduras recentes, e onde a falta de transparência das atividades públicas é uma ferida difícil de ser curada em todos os países.

O volume de obstáculos enfrentados, todavia, não pode ser considerado impeditivo do crescimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de integração, especialmente do MERCOSUL, tido como a mais importante e promissora iniciativa integradora da América Latina. Muito mais importante ainda, porque na integração regional repousam as esperanças de um nivelamento para melhor das populações mais pobres, com o incremento da qualidade de vida e os respeito aos direitos fundamentais dos povos da região.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **MERCOSUL e União Europeia**: estrutura jurídico-institucional. 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2010.

ALVES, Rui Henrique Ribeiro Rodrigues. **O futuro da União Europeia**: organização económica e política no contexto dos desafios pós-euro. Tese de doutorado. Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Porto-PT: 2008.

ARSLANIAN NETO, Michel. **A liberalização do comércio de serviços no MERCOSUL**. Brasília: FUNAG, 2010.

ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/index_pt.htm#>. Acesso em: 27 ago. 2011.

BRASIL. **Nova representação do Parlasul será instalada até o dia 17**. Agência Senado Federal, 02.08.2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 26 ago. 2011.

CURRO, Raul Jorge de Pinho. **MERCOSUL**: a moeda única e suas consequências no comércio internacional. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2009.

EFE. Agência de notícias. Assunción-PY. Disponível em: <<http://www.efc.com>> Acesso em: 26 mar. 2011.

GIOVANELLA, Ligia; GUIMARÃES, Luisa. **União Europeia e MERCOSUL**: mercados ampliados, soberanias desafiadas. Entrevista com Sonia de Camargo. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro: n. 23. 2007.

GOMES, Eduardo Biachi. A adoção do instituto da supranacionalidade no MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**. Curitiba-PR: 2001 v. 35.

OEA-SICE; Organização do Estados Americanos. Sistema de Informações Comerciais Exteriores. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/tpd_s.asp> Acesso em: 27 ago. 2011.

RAYMUNDO, Lenice S. Moreira. Supranacionalidade e intergovernabilidade: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos na União Europeia e no MERCOSUL. **Revista da FARN**. Natal: 2003, n. 2., v. 2, jan-jul.2003.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento ; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 15. ed., rev. e atual. por Paulo Borba Casella. São Paulo: Saraiva, 2002.

VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia**: os desafios de uma associação inter-regional. São Paulo: Manole, 2003.