



Direito da União Europeia e Direito da Integração

European Union Rights and Integration Right

FERNANDA MARCOS KALLAS*



RESUMO – O advento da globalização proporcionou várias formas de aproximação entre os diversos países do mundo. Grande parte dos países se uniu numa tentativa de se fortalecer economicamente, resultando assim nas integrações econômicas. O presente artigo visa explicitar de forma clara e objetiva os sistemas implantados pela União Europeia e pelo Mercosul, no ensaio de se promoverem conforme seus contextos políticos e sociais.

Palavras-chave – Mercosul. União Europeia. Integração Econômica.

ABSTRACT – The advent of globalization has provided various forms of rapprochement between the several countries of the world. Most countries have joined in an attempt to strengthen themselves economically, resulting in economic integrations. This article aims to explain in a clear and objective way systems deployed by the European Union and Mercosur, the test as to promote their political and social contexts.

Keywords – Mercosur. European Union. Economic Integration.

* Advogada. Mestre em Cultura Jurídica Europeia e Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Paris Descartes – França. Doutoranda em Direito Internacional Público pela Universidade Paris Descartes – França em cotutela com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Minas Gerais/MG – Brasil.
E-mail: kallasfernanda@yahoo.com.br
Submetido em: março/2014. Aprovado em: julho/2014.

Nas últimas décadas, muito se tem discutido sobre a integração regional,¹ tendo esta, por sua vez, surgido em consequência do fenômeno da globalização. Entende-se resumidamente por globalização a abertura paulatina das economias nacionais ao comércio internacional.

Os Estados, guiados pelo contexto internacional,² tenderam a se agrupar em regiões organizadas, relacionando-se entre si mediante um sistema integrado.

A atual conjuntura político-econômico-social³ se modificou com o fim da Segunda Guerra Mundial, época em que o mundo encontrava-se bipolarizado.⁴ Finda a dualidade mundial, deu-se início a uma nova atmosfera democrática, advinda com a criação da Organização das Nações Unidas.⁵ Com ela, uma nova moldura foi dada às ações planetárias, em uma tentativa unânime de se assegurar a proteção aos direitos dos homens, pois, uma ideia de segurança coletiva.

Nas palavras de Accioly,

A globalização da economia e da sociedade está gerando o desenvolvimento de uma nova ordem mundial, baseada na expansão do capitalismo e comandada pelo crescente domínio das corporações transnacionais. Essa mudança de rumo do mundo deve-se principalmente ao fim da guerra fria, em que havia um estado de tensão permanente entre os Estados Unidos e a União Soviética, ao incremento da guerra comercial entre empresas e países e à formação de grandes blocos econômicos regionais (2010, p. 21).

Como consequência de tal segurança, visando a uma melhor inserção na ordem econômica mundial, os países se reuniram em grupos, realizando integrações de diversos fins, não só por ordem econômica, mas também social, política, cultural e ambiental.

Contudo, esse artigo propõe-se à análise de dois blocos econômicos advindos de processos de formações integracionistas regionais, quais sejam, União Europeia e Mercosul. Pretende-se esclarecer e elucidar brevemente suas histórias, causas, consequências e assimetrias, aprofundando na aplicabilidade do direito da União Europeia e o direito da integração.

União Europeia

União Europeia foi criada em 7 de fevereiro de 1992, pela assinatura do Tratado de Maastricht,⁶ que visava não apenas a uma união econômica, mas também política, social e monetária.

A fim de melhor compreender a formação da União Europeia, é necessário explanar a história da construção da Europa. Após o final da Segunda Guerra Mundial, a reconstrução europeia baseou-se na busca pela paz no território. Os primeiros passos para a chegada da atual estrutura advieram do antigo primeiro ministro britânico Winston Churchill, que lançou o apelo a uma Europa unida (GHÉVONTIAN, 2010, p. 15).

No entanto, foi com o plano Schuman⁷ que a Europa iniciou o que hoje entendemos como União Europeia. Nas palavras de Guy Isaac e Marc Blanket,

o projeto contido na declaração feita em 9 de maio de 1950 em Paris pelo ministro de Relações Exteriores Roberto Schuman – e que recebeu seu nome, mesmo que Jean Monnet⁸ tenha sido seu pai espiritual – este deu uma nova abordagem ao problema da construção europeia e comprometeu-se definitivamente com a comunidade.⁹

Importa ressaltar, como grande e importante ator da história da formação da referida União, Jean Monnet, político francês que militou pela construção e estruturação da atual União Europeia, tendo sido intitulado por muitos como arquiteto da Comunidade Europeia.

Visando à reconstrução do antigo continente, diversos tratados foram assinados, a fim de manter a paz e estabelecer uma boa relação entre os países-membros.

Contudo, em 18 de abril de 1951, foi assinado o Tratado de Paris que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA. Tal acordo foi firmado pelos países do Benelux – Bélgica, Holanda e Luxemburgo, juntamente com a França, a Itália e a Alemanha Ocidental, também chamado os “Seis”. O referido tratado, com uma duração de 50 anos, estabeleceu um mercado comum entre os países signatários com os produtos carvão e aço, de grande importância à época na reconstrução europeia. “O objetivo era de se criar, às dimensões dos seis países, um vasto mercado comum do carvão e do aço [...] confiando-se sua gestão à uma ‘comunidade’, uma nova forma de instituição política, em breve qualificada como supranacionalidade”.¹⁰

A questão do porquê se criar uma comunidade resumindo-se na união setorial em torno do carvão e do aço pode ser respondida por Fausto de Quadros, que enumera duas razões: a primeira,

porque pondo-se a produção e comercialização do carvão e do aço sob uma mesma autoridade supranacional, ela controlaria as duas maiores indústrias bélicas, naquele tempo, na Europa. Portanto, controlar a produção e a comercialização do carvão e do aço era meio caminho andado para a paz; e a segunda, como os grandes produtores do carvão e do aço eram a França e a Alemanha; punha-se, dessa forma, a França e a Alemanha do mesmo lado (apud ACCIOLY, 2010, p. 46).

É de ressaltar que, apesar de não ter prosperado, em 1952 a França apresentou um projeto militar, visando à criação de um exército europeu, denominado Comunidade Europeia de Defesa (CED), que, não tendo sido ratificado, resumiu-se a uma ideia de integração supranacional militar.¹¹ Diante do fracasso desse projeto, as atenções voltaram-se para o setor econômico. Em 1955 foi criado um Comitê Intergovernamental, sob a presidência de Paul Henri Spaak, ministro belga incumbido de desenvolver “um projeto sobre as possibilidades de uma União econômica geral”.¹²

Todavia, em 25 de março de 1957, em Roma, os “Seis”¹³ assinaram o Tratado de Roma, ratificando as propostas apresentadas pelo relatório Spaak.¹⁴ O intitulado Tratado de Roma instituiu a Comunidade Econômica Europeia – CEE e a Comunidade Europeia de Energia Atômica – CEEA/EURATOM. Ambos objetivavam uma aproximação das políticas econômicas e estipulavam o mercado comum, a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capital. Especificamente para a CEEA, o objetivo do tratado era de promover a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, desenvolvendo uma potente indústria nuclear. No que concerne ao CEE, os países signatários engajavam-se “a estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus”, como consta no preâmbulo do Tratado CEE.

Segundo Isaac e Blanket, a fórmula do projeto Spaak, “visava a uma vasta zona de políticas comuns, constituindo poderosa unidade de produção e permanente expansão, aumento da estabilidade, aumento acelerado do nível de vida”.¹⁵

A propósito da CEE, Isaac e Blanquet, escrevem:

[...] o tratado prevê primeiramente a criação de um mercado comum, ou seja, um mercado único, estendendo-se a todo o território dos “seis”, devendo apresentar as mesmas características de um mercado interno/nacional: o que implica a criação de uma união aduaneira (livre circulação de mercadorias e proteção externa por uma tarifa aduaneira comum), mas também a livre circulação de fatores de produção (pessoas, empresas, serviços e capitais) e uma proteção à livre concorrência.¹⁶

Vê-se, a partir daí, a construção de uma Europa política. O CEE criou algumas instituições, entre elas a Comissão Europeia, o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Comitê Econômico e Social Europeu, das quais nota-se a progressão da integração econômica a caminho de uma união política.

Inicialmente com seis países, a atual União Europeia conta com 27 membros, em meio a uma estrutura comercial, política e social, sendo a mais organizada e avançada do mundo integracionista.

A unificação das instituições se deu como o Tratado de Bruxelas, também conhecido como Tratado da Fusão, assinado pelos seis países-membros,¹⁷ em 8 de abril de 1965, instituindo um Conselho Único e uma Comissão Única para as três comunidades europeias (CEE, CECA, EURATOM); esse tratado é uma das maiores modificações institucionais até então realizadas enquanto comunidade.¹⁸

Na década de 70, houve reformas institucionais de âmbito financeiro.¹⁹ São dessa década o Tratado de Luxemburgo (22 de abril de 1970), que outorga determinados poderes em matéria orçamentária ao Parlamento Europeu, e o Tratado de Bruxelas (22 de julho de 1975), delegando ainda mais funções ao Parlamento Europeu, conferindo-lhe o poder de rejeitar em bloco o orçamento, dar quitação à Comissão para a sua execução, e de instituir o Tribunal de Contas (UNIÃO EUROPEIA, 2012, p. 12).

Durante este período, o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda assinaram o Tratado de Adesão (em 22 de janeiro de 1972) a Bruxelas. Neste momento, o grupo passa, então, a ser a Europa dos “Nove”.

A década de 1980 foi marcada por grandes transformações institucionais e também adesão de novos Estados, como a Grécia, em 1979, e Portugal e Espanha, em 1985. Estes últimos o fizeram quando se viram livres das ditaduras de Salazar e do General Franco, respectivamente. O grupo passa a ser, então, a Europa dos “Doze”.

Os tratados originários, elencados nos parágrafos anteriores, sofreram uma profunda reforma com o advento do Ato Único Europeu – AUE, assinado em 17 de fevereiro de 1986 e em vigor à partir do 1º de julho de 1987. Este aportou reformas institucionais, como a do Conselho da Europa.²⁰ Jacques Delors²¹ foi o principal contribuinte para a realização e implementação do Ato Único Europeu, preconizando sempre a importância de uma Europa unida.

Dentre os principais objetivos, o AUE previa um mercado interno único, definido como “um espaço sem fronteiras interiores, no qual a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais estavam assegurados” (GHÉVONTIAN, 2010, p. 20). O AUE apregoava que

tanto as competências comunitárias (ambiente, investigação, desenvolvimento tecnológico) como a possibilidade de votação por maioria qualificada no Conselho. O poder legislativo do Parlamento Europeu é fortalecido mercê da instituição de procedimentos de parecer favorável e de cooperação. É o início do aumento gradual e paralelo, de tratado em tratado, dos poderes do Parlamento Europeu enquanto colegislador com o Conselho, e do número de domínios em que o Conselho decide por maioria qualificada, e não por unanimidade. O Ato Único menciona pela primeira vez o Conselho Europeu. Inclui, ainda, por último, disposições em matéria de cooperação política europeia (CPE) – cooperação no domínio da política externa – estritamente separadas das disposições relativas ao domínio comunitário (UNIÃO EUROPEIA, 2012, p. 15).

Na sequência histórica, a última década do século XX foi marcada por uma fase de integração, união econômica e monetária.

Indubitavelmente, o mais importante tratado desde a origem dos esforços para a formação de uma comunidade europeia fora o Tratado de Maastricht (7 de fevereiro de 1992), que originou a União Europeia. Tido como inovador, o tratado consagrou uma união econômica, política, social e monetária e foi estruturado em três pilares: as três Comunidades Europeias (CE), a Política Externa e de Segurança

Comum (PESC) e a cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI) (UNIÃO EUROPEIA, 2012, p. 16).

Explicam os autores Isaac e Blanket a que se referem os três pilares anteriormente mencionados, que refletem um quadro em que

a União Europeia rompe definitivamente com o método funcionalista de Jean Monnet e Robert Schuman e continua no caminho traçado pelo AUE (Ato Único Europeu), institucionaliza a utilização simultânea dos procedimentos comunitários integrados e ações de cooperação intergovernamental na tentativa de conciliar e fazer convergir (GHÉVONTIAN, 2010, p. 20).

Nas palavras do professor Ghévontian, “A inovação mais espetacular foi a criação de uma moeda única (o euro) destinada a substituir as moedas nacionais em 2002, o que necessitou a criação de um Banco Central Europeu (BCE)”.²²

Nos anos seguintes, outros países se integraram à União Europeia, tendo o Tratado de Adesão sido assinado em 1994 pela Áustria, Finlândia e Suécia, seguidos pela Noruega.

Após a criação da EU, outros tratados foram firmados, sendo que alguns deles serão expostos brevemente. Necessário e remarcável, o Tratado de Amsterdam, assinado em 20 de outubro de 1997, significou formalmente uma revisão do Tratado de Maastricht, tendo trazido novidades de ordem material e institucional.²³ O referido Tratado teve como objetivo “aproximar a União dos cidadãos”, desenvolvendo a ideia de democracia, Estado de direito, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, assim como igualdade de direitos entre homens e mulheres. Ademais, no que concerne ao acordo de Schengen, este sofreu alterações, tendo-se, a partir daí, uma “harmonização dos controles das fronteiras externas, juntamente com uma cooperação policial e judiciária”.²⁴

Salienta-se também o Tratado de Nice, nascido em 26 de fevereiro de 2001, que previa uma reforma do sistema institucional sob a perspectiva de o bloco abranger outros vizinhos europeus, como os países da Europa Central e Oriental. Juntamente com esse Tratado, a União Europeia adotou a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais. Tal Carta, contudo, é resultado de um procedimento original sem precedentes na história da União Europeia, tendo sido baseada nos direitos e liberdades fundamentais. Este tratado só entrou em vigor no ano de 2003, ano em que, finalmente, todos os países-membros a ratificaram. A demora para o Tratado entrar em vigor se deu pelo fato de o governo irlandês ter apresentado a ratificação do referido Tratado ao povo, por meio de um referendo, tendo sido rejeitado em primeiro turno.²⁵

É importante ressaltar que houve, em 2004, a tentativa de instauração de uma Constituição europeia, reunindo todos os tratados em um só documento. Tal manobra, entretanto, não obteve êxito, visto que a França e os Países Baixos negaram sua ratificação.

O Tratado de Lisboa, de 2007, também conhecido como Tratado Reformador, foi responsável por mudanças na ordem institucional, enfocando o caráter democrático da união. Em resposta aos resultados negativos dos referendos de 2004, o tratado em questão aportou inovações, além de assegurar o reconhecimento da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e a adesão ao Conselho da Europa, instituindo, ainda, uma nova base jurídica no que concerne à saúde pública, política energética e proteção civil.

Diante de todo o exposto sobre a história da formação da União Europeia, ressalta-se, por ora, a questão jurídica que formou-se nesse tempo.

Nas palavras de Guy Isaac e Marc Blanquet,

Ao contrário das federações, que normalmente encontram a sua fonte nas constituições, atos de direito interno, e como as organizações internacionais, as comunidades nascem de tratados multilaterais negociados durante conferências

internacionais, assinados pelos plenipotenciários dos seis Estados fundadores, ratificados e entrados em vigor segundo os princípios clássicos do direito dos tratados.²⁶

Para se compreender o direito comunitário europeu, é necessário saber que este é um sistema *sui generis*, por apresentar um caráter inovador. Singular, ele é caracterizado pela delegação²⁷ de poderes dos Estados-membros a um órgão superior, responsável pelo funcionamento de todo o regime.

Foi com o Tratado de Maastrich, em 1992, que surgiu o direito comunitário, uma vez que o acordo apresentou um novo composto jurídico, tendo sido aperfeiçoado com os diversos outros tratados subsequentes assinados pelos países-membros.

O Tratado Reformador (Tratado de Lisboa, 2007) foi o que estabeleceu e criou o que hoje compreende-se como sistema integrado europeu, a atual União Europeia. Pode-se afirmar que a supranacionalidade foi o grande marco do Direito da União Europeia.

Referente à alteração fornecida pelo Tratado de Lisboa, Isaac e Blanquet afirmam que, do ponto de vista geral, ao contrário do Tratado Constitucional, os tratados anteriores não foram revogados, e sim revistos. No entanto, este quadro geral é significativamente renovado: o termo “comunidade” desaparece (como era disposto no Tratado Constitucional), e é substituído por “União”.²⁸

No Tratado da União Europeia – TUE, estão presentes três importantes princípios que permitiram a aplicação do Direito da União Europeia. No artigo 1º do TUE,²⁹ tem-se o Princípio da Integração, o qual assegura a supranacionalidade do bloco regional; em seu artigo 9º,³⁰ verifica-se o Princípio da Igualdade ou da Não Discriminação, encontrando-se o Princípios da Solidariedade ou Lealdade expresso no artigo 4º, nº 3.³¹

De acordo com Aciolly, “temos aqui a *suma divisio* entre o poder supranacional e o poder intergovernamental, duas vertentes distintas de união entre Estados, seguindo a primeira a via integracionista e a segunda a da cooperação [...]” (2010, p. 50). O sistema supranacional consiste em um poder hierarquicamente superior ao de cada país-membro, mediante delegações de competências constitucionais aos órgãos comunitários, sendo utilizado segundo os interesses da própria comunidade.

A autonomia apresentada pela supranacionalidade foi concedida pelas constituições internas dos Estados que fazem parte do bloco. Contudo, as normas emanadas pelos órgãos comunitários possuem aplicabilidade imediata³² no ordenamento interno dos Estados-membros.

A definição do termo apresentada pelos autores Machado e Del’Omo,

A União Europeia consagra uma espécie de soberania compartilhada, a supranacionalidade, sendo que o seu sistema político apresenta diferentes níveis de governança [...] O seu diferencial seria exatamente o compartilhamento da soberania, em que os Estados delegam parcelas de suas competências estatais internas para serem exercidas por instituições supranacionais, que são aptas a conduzir os interesses do bloco (MACHADO; DEL’OLMO, 2011, p. 151).

O caso concreto de aplicação da supranacionalidade encontra-se no próprio sistema europeu. O conceito de supranacionalidade não está expresso no tratado que constituiu a União Europeia, mas foi apresentado pela primeira vez no Tratado de Paris. Em seu artigo 9º, foi reconhecida a existência de um poder distinto ao das autoridades nacionais dos Estados-membros, a chamada Alta Autoridade. Essa entidade, por sua vez, era composta por personalidades independentes, sendo estas responsáveis por vigiar o funcionamento de todo o regime, tendo suas decisões obrigatoriedade a todos os Estados-membros.

Interessa instar que o direito apresentado pela União Europeia regula as relações entre Estado, instituições comunitárias e particulares. Nas palavras do professor Fernando Horta Tavares (2007, p. 4),

“a nítida diferença para com as normas de Direito Internacional Público: qualquer tratado internacional clássico se limita a criar obrigações recíprocas entre os Estados contratantes, não atingindo, pois, os particulares”.

A fim de clarear ainda mais a ideia à respeito do Direito da União Europeia, verificamos, nas palavras do professor Tavares relativo às normas de Direito Comunitário:

As chamadas Normas de Direito Comunitário compreendem assim o direito comunitário originário, de natureza convencional-constitucional, constituído pelos tratados constitutivos e por outras convenções internacionais e pelo direito comunitário derivado, de natureza unilateral, a saber: os regulamentos, que são atos de caráter geral e obrigatório para todos e diretamente aplicáveis; as diretivas, atos que vinculam o Estado-membro destinatário quanto ao resultado, mas deixando às instâncias nacionais a definição do meio e da forma; as decisões, que são atos obrigatórios somente para seus destinatários, e as recomendações, os pareceres e outros atos que não são vinculativos (TAVARES, 2007, p. 3).

Em guisa de finalização da parte concedida ao estudo da União Europeia, sua história e seu sistema jurídico, resta claro que a supranacionalidade trouxe consigo alguns princípios básicos que garantem sua efetividade. No caso do Princípio da Aplicabilidade Direta das Normas, as normas comunitárias produzem efeito imediato no ordenamento jurídico dos Estados-membros da União, cabendo ao juiz nacional aplicá-la independentemente de haver uma norma interna mais benéfica, anterior ou superior à norma comunitária. Já o Princípio do Primado do Direito Comunitário, atesta estar o Direito Comunitário, originário ou derivado, superior ao direito nacional, independentemente da sua natureza.

A União Europeia apresenta-se como um sistema complexo e soberano, visando sempre ao bem comum de seus cidadãos, assim como assegurando a paz territorial. Seu sistema jurídico é um reflexo dessa união apresentando-se como uma unidade.³³

Mercosul

O Mercado Comum do Sul foi criado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, pelos países signatários Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.³⁴ Dentre seus objetivos, o mais importante era o de se estabelecer um mercado comum, a fim de fortalecer as economias dos países-membros, proporcionando, assim, uma inserção competitiva no mundo globalizado, conforme previsto no artigo 1º do Tratado de Assunção.³⁵

A integração na América Latina remonta aos idos de 1826, com os ideários do líder venezuelano Simón Bolívar.³⁶ Este almejava uma América unida, livre e independente; um homem à frente de seu tempo.

Pode-se dizer que a possibilidade para a formação de uma integração latina teve seu início efetivamente nos anos 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, originada com a assinatura do Tratado de Montevideu. Esta foi a primeira tentativa de se criar uma zona de livre comércio na região. Visando substituir a ALALC, criou-se a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) em 1980, que se deu mediante celebração de outro Tratado de Montevideu, que visava reestruturar a ALALC, apresentando conceitos mais flexíveis de integração. Devido ao malogro de ambas instituições, assistiu-se, pelos idos dos anos 1985, uma aproximação entre Argentina e Brasil, sequenciando, assim, em um futuro próximo, a criação do Mercosul.³⁷

Em 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinam o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. As características básicas deste bloco foram a livre circulação de bens e serviços, o estabelecimento de uma tarifa externa comum – TEC, a adoção de uma política comercial comum perante terceiros países e a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais.

De caráter transitório, o Mercosul nasceu com o Tratado de Assunção, no qual duas etapas eram previstas para a viabilização da realização do mercado comum no Cone Sul: uma fase provisória e uma segunda etapa definitiva.³⁸

A primeira fase, realizada com a assinatura do Tratado de Assunção, também conhecida como fase transitória, durou até a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que deu origem à segunda etapa, oportunidade em que se instituiu a personalidade jurídica de direito internacional ao presente bloco.³⁹

Foi também o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, que instituiu a estrutura do Mercosul, composta pelos órgãos: CMC – Conselho do Mercado Comum; GMC – Grupo Mercado Comum; CCM – Comissão de Comércio do Mercosul; CPC – Comissão Parlamentar Conjunta; FCES – Foro Consultivo Econômico-Social; SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul.

Nos anos subsequentes, algumas modificações na estrutura do bloco se fizeram remarcáveis, como a criação do Tribunal Permanente de Revisão – TPR (Protocolo de Olivos, assinado em 18 de fevereiro de 2002, vigente a partir de 1º de janeiro de 2004); a criação do Tribunal Administrativo-Trabalhista – TAT (Resolução do GMC nº 54/2003), a substituição da CPC pelo Parlamento do Mercosul – PM (Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, assinado em 9 de dezembro de 2005, vigente a partir de 24 de fevereiro de 2007); e a criação do Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito – CMPED (Decisão CMC 24/04).

Diferentemente do sistema jurídico aplicado na comunidade europeia, o Mercosul optou por menor complexidade, no qual nenhuma soberania seria afetada. A grande diferença entre a União Europeia, já retratada, e o Mercosul é que aquela se baseia na supranacionalidade e este na intergovernabilidade.

A intergovernabilidade⁴⁰ é pautada pelos princípios gerais do Direito Internacional Público, inexistindo qualquer delegação de poderes a órgãos comunitários.

O ideal integracionista latino-americano está exposto no preâmbulo do Tratado de Assunção, em que expressa a vontade dos Estados partes de se integrarem para a respectiva inserção no mercado mundial, aprofundando suas relações também em outras áreas que não só comercial.⁴¹

Dentre as principais características do Mercosul citam-se a

tomada de decisões por consenso e com a presença de todos os membros; a inexistência de vinculação direta entre os Estados e as decisões e normas produzidas pelos órgãos do Mercosul; a conservação pelos Estados de todas as suas prerrogativas constitucionais; a subordinação da eficácia das normas internacionais ao ordenamento interno dos Estados, bem como ao posicionamento constitucional de cada país em relação ao mecanismo de recepção dessas normas e de seu posicionamento hierárquico em face das leis internas (GOMES, s.d.).

Resta claro que o sistema de internalização de normas abordado no Mercosul é diferente do modelo empregado pela União Europeia.

A uniformidade europeia não está presente nos países integrantes do Mercado Comum do Sul, haja vista que Brasil e Uruguai não adaptaram suas Constituições, de forma a facilitar a recepção das normas emanadas pela integração no qual estão inseridos. Por isso, pode-se ressaltar que o Brasil adota o sistema dualista, em que se distingue uma norma internacional da de direito interno, considerando-as independentes umas das outras. Contudo, para o sistema dualista, as normas internacionais só serão

devidamente aplicadas na legislação interna de um país quando forem devidamente recepcionadas pelo direito interno.⁴²

Certo é que nem todos os países que compõem o bloco se baseiam na teoria monista.⁴³

Lado outro, sabe-se que a Argentina e o Paraguai adequaram suas Constituições, ambos aceitando a existência de uma ordem supranacional, desde que observadas as condições de igualdade e reciprocidade entre os outros Estados-membros da integração.⁴⁴

O fato de o Mercosul não apresentar um sistema integrado de recepção de normas enquanto integração, desencadeia uma série de dificuldades, assim como a estagnação do bloco.

Nas palavras do professor Tavares (2007, p. 13), é “certo que o Mercosul vem passando por dificuldades de efetivo desenvolvimento desde a sua criação, porque não se conseguiu implantar efetivamente um espaço supranacional nos moldes daquele estruturado pela União Europeia”.

No que concerne à estrutura institucional do Mercosul, são sábias as palavras de Basso

[...] muitas são as dificuldades para a concretização do Mercado Comum do Sul. A primeira delas, sem dúvida, são as barreiras constitucionais existentes, principalmente no Brasil e Uruguai. Isto porque, quando os Estados se aproximam para formar um “mercado comum” precisam fazer expressa previsão, em suas constituições, que o direito internacional (fundamentalmente os tratados) tem primazia sobre o direito interno. Além do mais, deve ficar expressamente prevista na constituição dos países-membros a possibilidade de participação destes na formação de um direito comunitário que deverá ter efeito imediato na ordem jurídica interna (nacional), sem precisar de aprovação do parlamento nacional (TAVARES, 2007, p. 13).

Considerações finais

Depois do relatado no presente artigo, segue-se a finalização do texto, explanando sobre o Direito da União Europeia e o direito da integração.

Primeiramente, deve-se ter clara a diferença entre Direito da UE e direito da integração. Entende-se que o sistema adotado pela União Europeia apresenta-se como sendo um sistema supranacional enquanto o direito da integração baseia-se na intergovernabilidade.

Nas palavras de Elizabeth Accioly:

No que tange tanto ao direito originário como ao direito derivado, importante salientar que a doutrina e a jurisprudência comunitária, inquestionavelmente, impulsionaram a integração europeia não a desvirtuando de seus objetivos, ao reformarem a aplicabilidade direta e o efeito direto, prevalecendo, assim, o Direito da União sobre o direito nacional. [...] A ordem jurídica da União só sobrevive na medida em que o seu respeito e a sua proteção sejam garantidos. Garantias essas constituídas pela aplicabilidade direta, pelo efeito direto e pelo primado do direito da União sobre o direito nacional (2010, p. 110-113).

Portanto, o direito aplicado pela União Europeia foi desenvolvido desde os anos 50 do século XX, sendo efetivado da mesma maneira e com efeito imediato em todos os seus Estados-membros. Para se alcançar tal desenvolvimento, houve um longo caminho e muita vontade política para que a integração alcançasse seu nível atual. O sucesso do bloco deu-se a partir do momento em que este conseguiu, de certa forma, manter a paz no continente e realizar uma formação única no mundo, graças à aplicação da supranacionalidade.

Por outro lado, o direito da integração, aplicado pelo Mercosul, é um sistema descentralizador, no qual não há uma instituição superior, capaz de obrigar a aplicação das normas em todos os seus países-membros.

O Mercosul, todavia, não caminha na via rápida comunitária para a internalização ou aplicação de suas normas, pela sua própria conformação intergovernamental. Aqui a política por vezes se sobrepõe ao direito e, por não haver prazo para que a legislação mercosulina seja transposta, pode-se antever a demora na sua transposição, a depender do maior ou menor interesse dos Estados (ACCIOLY, 2010, p. 114).

À guisa de conclusão, resta claro, depois do relatado no presente artigo, que ambos os blocos econômicos apresentam suas particularidades e buscam tanto um desenvolvimento econômico quanto social dos países que os constituem.

Certo que, mais antiga e mais complexa, a União Europeia é um sistema de integração ímpar no mundo, que teve como objetivo preservar a paz e desenvolver-se economicamente. Longe de ser um sistema perfeito, também apresenta falhas e dificuldades (basta ver a atual crise em que se encontra a Europa), mas tenta superar seus obstáculos enquanto bloco unificado. Contudo, o Mercosul, apesar de ainda jovem, progrediu e apresenta, sem dúvidas, boas chances para seus países-membros.

O fato de completar 20 anos, recentemente mostra que de certa maneira o bloco econômico sul-americano (Mercosul) logrou obter êxito. Inclusive é remarcável o grande interesse que desperta na cena internacional, como recente estreitamentos de laços com a União Europeia, sendo um estímulo para o futuro.

Referências

- ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e a União Europeia: estrutura juridico-institucional*. Curitiba: Juruá, 2010.
- AUBY, Jean-Bernard. *La globalisation, le droit et l'État*. Paris: Lextenso, 2010.
- BAPTISTA, L. O. *Le Mercosul, ses institutions et son ordonnancement juridique*. Paris: Cedin, 2001.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. *L'ABC du droit communautaire*. Belgique: Communautés Européennes, 2000.
- DABÈNE, O. *L'intégration régionale en Amérique Latine: le Mercosur*. Paris: Centre d'Études et de Recherches Internationales, 1995.
- DELVALLEZ, Charles-Edouard. *Le juge administratif et la primauté du droit communautaire*. Paris: L'Harmattan, 2011.
- GHÉVONTIAN, Richard. *Droit de l'Union Européenne*. Paris: Dalloz, 2010.
- ISAAC, Guy; BLANKET Marc. *Droit général de l'Union Européenne*. Paris: Dalloz, 2012.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- KHAVAND, Fereydoun-Ali. *Le nouvel ordre commercial mondial du GATT à l'OMC*. Paris: Nathan, 1995.
- LOBO, Maria Teresa Cárcomo; SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Direitos humanos, globalização e soberania*. Belo Horizonte: Inédita, 1997.
- LOÛ, Dominique Maillard Desgrées. *Les évolutions de la souveraineté*. Paris: Montchrestien, 2006.
- MACHADO, Diego Pereira; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Direito da integração, direito comunitário, Mercosul e União Europeia*. Salvador: Jus Podivm, 2011.
- MARQUES, Renato L. R. *Duas décadas de Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2011.
- GOMES, Eduardo Biacchi. União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade. s.d. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=23355. Acesso em: 01 jul. 2013.
- MAASTRICHT. Tratado de Maastricht (1992). Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html>. Acesso em: 11 jun. 2013.
- MENDONÇA, Cláudio. *Como funcionam o Nafta, o Mercosul e a UE*. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/geografia/blocos-economicos.ihtm>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- NUNES, Paulo. *Dicionário de gestão*. Disponível em: http://www.notapositiva.com/dicionario_gestao/integracao_economica.htm. Acesso em: 18 mar. 2012.

- OLSON, Terry; CASSIA, Paul. *Le droit international, le droit européen et la hiérarchie des normes*. Paris: Presse Universitaire de France, 2008.
- PINTO, Hugo Eduardo Meza. *A estratégia de integração econômica regional na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2012.
- SANTOS, Cintia Diaz-Silveira. *La estrategia inter-regional de la Union Europea con Latinoamérica: el camino a la asociación con el Mercosur, la Comunidad Andina y Centroamérica*. Madrid: Plaza y Valdés, 2009.
- SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Mercosul: direitos humanos, globalização e soberania*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- TAVARES, Fernando Horta. *Princípios do direito comunitário: autonomia e princípios*. Belo Horizonte, 2007.
- UNIÃO EUROPEIA. *Uma união de direito: de Paris a Lisboa: história dos tratados da União Europeia*. Secretariado Geral do Conselho: 2012.
- WALBROECK, Michel. *Droit international, intégration européenne et libres marchés: études de droit communautaire européen 1965-2008*. Bruxelles.

¹ “A Integração regional constitui uma estratégia de desenvolvimento econômico importante para os países. [...] é a criação e a manutenção de intensos e variados padrões de interação entre unidades previamente autônomas, caracterizados por exceder um processo de cooperação intenso e prolongado entre autores de uma mesma região sobre qualquer âmbito material, especialmente nas relações econômicas e, em menor frequência, nas políticas sociais [...] A principal motivação para se estabelecer um processo de integração é a melhora do bem-estar econômico e social dos países-membros” (PINTO, 2012, p. 25, 32-33 e 36).

² O contexto internacional a que se refere o texto é o baseado na era da globalização, na qual os países tendem-se a agrupar como forma de estratégia de desenvolvimento econômico. “[...] a partir da segunda metade do século XX, estabelecem-se, no mundo, várias tentativas formais de integração regional, motivadas, principalmente, pela possibilidade de superar crises e pela necessidade de estabelecer processos de desenvolvimento econômico de forma mancomunada” (PINTO, 2012, p. 25).

³ Entende-se por “atual conjuntura político-econômico-social”, como mundo dividido em grandes blocos integracionistas, na qual países vizinhos, uniram-se para fortalecerem suas economias, objetivando o desenvolvimento econômico e também social. Dentre diversas características presentes nesse tipo de agrupamento, citamos a unificação e a cooperação entre os países membros. Há diferentes tipos de integração, podendo ser: uma zona de livre comércio, uma união aduaneira, um mercado comum, uma união econômica, um bloco econômico de integração regional ou mesmo uma integração econômica total. Alguns exemplos dessas integrações: Mercosul, Mercado Comum do Sul; UE, União Europeia (ambos serão desenvolvidos no presente artigo); UNASUL, União das Nações Sul Americanas; NAFTA, Tratado Norte Americano de Livre Comércio; ALCA, Área de Livre Comércio das Américas; APEC, Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico; ASEAN, Associação de Nações do Sudeste Asiático; UMA, União do Magrebe Árabe; SADC, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral.

⁴ O mundo dividia-se entre capitalistas e socialistas, tendo seu fim com a queda do muro de Berlim no final da década de 1980.

⁵ Organização das Nações Unidas – ONU, fundada em 1945 após a Segunda Guerra Mundial para substituir a Liga das Nações, com o objetivo de deter guerras entre países e fornecer uma plataforma para o diálogo.

⁶ Tratado assinado na cidade holandesa de Maastrich, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), é considerado um marco relevante no processo de unificação dos países europeus. Dentre seus vários objetivos, ressaltamos manter a paz entre o países-membros e a prosperidade comercial.

⁷ Plano Schuman: declaração de 9 de maio de 1950. Foi um plano econômico, do governo francês a fim de restabelecer a integração entre os seis países (Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e a RFA – República Federal Alemã), referente à produção siderúrgica, originando a CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

⁸ Jean Omer Marie Gabriel Monnet (1888-1979) considerado o pai fundador da Comunidade Europeia, tendo contribuído de maneira decisiva na transformação da Europa em um espaço de liberdade, prosperidade e paz.

⁹ “Le projet contenu dans la déclaration faite le 9 mai 1950 à Paris par le ministre des Affaires étrangères Robert Schuman – a renouvelé la manière d’aborder le problème de la construction européenne et a définitivement engagé celle-ci dans la voie communautaire” (ISAAC; BLANKET, 2012, p. 2; tradução livre da autora, assim como todas as traduções deste texto).

¹⁰ “L’objectif était de créer, aux dimensions des six États, un vaste marché commun du carbone et de l’acier [...] d’en confier la *gestion* à une ‘communauté’, nouvelle forme d’institution politique, bientôt qualifiée de ‘supranationale’” (ISAAC; BLANKET, 2012, p. 3).

¹¹ Para maiores esclarecimentos, consultar: UNIÃO EUROPEIA, 2012, p. 6.

¹² “un projet sur les possibilités d’une Union économique générale”. (Para maiores esclarecimentos, consultar: ISAAC; BLANKET, 2012, p. 3).

¹³ Expressão usada à época para se referir aos países-membros: Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e a RFA – República Federal Alemã (Alemanha Ocidental).

¹⁴ Nome dado às proposições feitas pelo presidente do projeto, o belga P. H. Spaak e sua equipe, no que concerne ao futuro da Europa, visando a uma união econômica. O projeto foi entregue em 21 de abril de 1956. Maiores informações, ver Isaac e Blanket (2012).

¹⁵ Vide Isaac e Blanket, p. 3: “[...] une vaste zone politique commune, constituant une puissante unité de production e permettant une expansion continue, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie”.

¹⁶ ISAAC; BLANKET, 2012, p. 3-4: “À cette fin, le traité prévoit d’abord la création d’un marché commun, c’est-à-dire un marché unique, étendu à l’ensemble des territoires des Six et devant présenter les mêmes caractéristiques qu’un marché national: ce qui implique la création d’une union douanière (libre circulation interne des marchandises et protection externe par un tarif douanier commun) mais aussi la libre circulation des facteurs de production (personnes, entreprises, services, capitaux) et une protection de la libre concurrence.”

¹⁷ Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e a RFA – República Federal Alemã (Alemanha Ocidental).

¹⁸ Para maiores detalhes, consultar: UNIÃO EUROPEIA, 2012, p. 11.

¹⁹ Maiores esclarecimentos em Isaac e Blanket Marc (2012, p. 8).

²⁰ Criado em 5 de maio de 1949, na cidade de Strasbourg, na França. Membros fundadores: Bélgica, Dinamarca, França, Grã-Bretanha, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Suécia.

²¹ Jacques Delors, político francês que exerceu a presidência da Comissão Europeia dos anos de 1985 a 1995.

²² Richard Ghévantian, professor da Faculdade de Direito e Ciências Políticas da Universidade Paul Cézanne, em Aix-Marseille III, França. “L’innovation la plus spectaculaire est la création d’une monnaie unique (l’euro) destinée à remplacer dès 2002 les monnaies nationales; ce qui nécessite la mise en place d’une Banque centrale européenne (BCE).”

²³ As novidades aportadas no Tratado Amsterdam foram de ordem política, social e direitos fundamentais, tendo também criado e definido o perfil das instituições atuais da União.

²⁴ Ideias e frases extraídas de: UNIÃO EUROPEIA, 2012, p. 16.

²⁵ Para maiores esclarecimentos: GHÉVONTIAN, 2010, p. 23.

²⁶ ISAAC; BLANKET, 2012, p. 35: “Contrairement aux fédérations, qui trouvent habituellement leur source dans des constitutions, actes de droit interne, et comme les organisations internationales, les Communautés sont nées de traités multilatéraux, négociés au cours de conférences internationales, signée par les plénipotentiaires des six États fondateurs, ratifiés et entrés en vigueur selon les principes classiques du droit des traités.”

²⁷ É necessário destacar que delegação, ao contrário de transferência, decorre de tratado internacional, apresentando-se temporariamente, podendo, cada Estado-membro, reverter os poderes delegados, como, por exemplo, com o fim da União Europeia.

²⁸ “Du point de vue du cadre général, à la différence du traité constitutionnel, les traités antérieurs ne sont pas abrogés mais révisés. Pour autant, ce cadre général est sensiblement renouvelé: la Communauté disparaît (comme avec le traité constitutionnel), le terme étant partout remplacé par Union” (ISAAC; BLANKET, 2012, p. 31).

²⁹ Artigo 1º do TUE: “As Partes Contratantes instituem entre si uma União Europeia, à qual os Estados-membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns.”

³⁰ Artigo 9º do TUE: “Em todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das instituições, órgãos e organismos.”

³¹ Artigo 4º, nº 3 do TUE: “Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados. Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União. Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.”

³² As razões da aplicabilidade direta do direito comunitário decorrem igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia (TJCE) – ou simplesmente Tribunal de Justiça Europeu – segundo o qual o Tratado da Comunidade Europeia (CE) instituiu uma ordem jurídica própria, concebida como instrumento de integração de Estados participantes que, ao concluírem esse Tratado, exercitaram os seus direitos soberanos criando um corpo de direito aplicável tanto a eles próprios, Estados-membros, quanto aos seus cidadãos, corpo de normas que se impõe às suas jurisdições (TAVARES, 2007, p. 4).

³³ Para mais informações, consultar: TAVARES, 2007.

³⁴ É de ressaltar que a Venezuela se tornou membro efetivo do Mercosul em 2012, devido à aprovação de sua adesão, assinada pelos presidentes da Argentina, do Brasil e do Uruguai na reunião do Mercosul em Mendoza, Argentina, em 29 de junho de 2012. Importa salientar que sua entrada no Mercosul estava bloqueada, uma vez que faltava apenas o parecer favorável do Congresso do Paraguai. Contudo, na mesma reunião, tendo sido o Paraguai suspenso, os então presidentes dos outros Estados-membros assinaram a entrada definitiva da Venezuela no bloco Mercado Comum do Sul. O Paraguai, membro fundador do Mercosul, foi suspenso temporariamente do bloco, pelo fato da controversa destituição do presidente Fernando Lugo em 22 de junho de 2012. Contudo, esta suspensão permitiu a incorporação definitiva da Venezuela.

³⁵ “Artigo 1º – 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 circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; 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 em 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.

³⁶ Simón Bolívar, militar e líder político venezuelano, lançou bases ideológicas democráticas na América hispânica, visando a uma integração continental, oportunidade em que lançou o Congresso do Panamá.

³⁷ Ideias baseadas no livro de Machado e Del'Olmo (2011).

³⁸ Para maiores informações, consultar Machado e Del'Olmo (2011, p. 75).

³⁹ Artigo 34 do Protocolo de Ouro Preto: "O Mercosul terá personalidade jurídica de Direito Internacional".

⁴⁰ "O Mercosul não possui caráter supranacional, nos moldes da UE, ele ainda está baseado na intergovernabilidade, em que as decisões são tomadas mediante consenso. Não há órgãos superiores, supranacionais, que obriguem ao cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul, não há Tribunal de Justiça que zele pelo cumprimento dos tratados constitutivos. Impera, lamentavelmente, a conveniência política, que muitas vezes não condiz com os anseios do bloco e nem dos cidadãos" (MACHADO; DEL'OLMO, 2011, p. 94).

⁴¹ Partes do Preâmbulo do Tratado de Assunção: "Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; [...] Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; [...] GOMES, s.d.)"

⁴² Para mais informações sobre as teorias monistas e dualistas, verificar: KELSEN, 2005, p. 515-556.

⁴³ Teoria monista: norma internacional e norma interna estão presentes no mesmo ordenamento jurídico, construindo um sistema unitário de normas. O conflito inevitável entre essas normas é definido conforme se adote o primado do direito interno ou primado do direito internacional. Exponentes de renome, Kelsen, Verdross e Kunz desenvolveram, pela Escola de Viena, o monismo internacionalista, no qual sustentam a unicidade da ordem jurídica sob o primado do direito externo.

⁴⁴ Referente à existência de uma ordem supranacional, a Constituição paraguaia prevê expressamente em seu artigo 145 e a Constituição da Argentina em seu artigo 75.