

O estatuto da cidadania do Mercosul e a carta de direitos fundamentais da união europeia: uma análise comparativa sobre o avanço da cidadania regional

Mercosur's citizenship statute and the european union's charter of fundamental rights: a comparative analysis on the advancement of regional citizenship

Por Luciane Klein Vieira y Vitória Volcato da Costa

Resumen: O MERCOSUL adotou recentemente o Estatuto da Cidadania, que introduz um conceito de cidadão e o vincula a um conjunto de direitos e benefícios. Por sua vez, a União Europeia já conta com a Carta de Direitos Fundamentais desde o ano de 2000, a qual reúne avanços ao longo dos anos, fortalecendo a cidadania europeia e os direitos humanos e fundamentais dos respectivos cidadãos. Diante disso, o presente artigo busca verificar em que medida o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL pode representar um avanço na proteção dos direitos fundamentais e direitos humanos na região e na construção de uma identidade e cidadania regional, tal qual se observa com a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. A pesquisa se valeu de abordagem dedutiva, empregando os métodos de procedimento histórico, comparativo e normativo-descritivo, bem como as técnicas de pesquisa de revisão bibliográfica e documental.

Palabras clave: Cidadania Regional; MERCOSUL; União Europeia; Direitos Fundamentais; Direitos Humanos.

Abstract: MERCOSUR recently adopted the Citizenship Statute, which introduces a concept of citizen and binds him to a set of rights and benefits. In turn, the European Union has had the Charter of Fundamental Rights since 2000, which brings together advances over the years, strengthening European citizenship and the human and fundamental rights of its citizens. Therefore, this article seeks to verify to what extent the MERCOSUR Citizenship Statute can represent an advance in the protection of fundamental rights and human rights in the region and in the construction of a regional identity and citizenship, as observed in the Bill of Rights Fundamentals of the European Union. The research used a deductive approach, employing historical, comparative and normative-descriptive procedures, as well as bibliographic and documentary review research techniques.

Keywords: Regional Citizenship; MERCOSUR; European Union; Fundamental rights; Human rights.

Fecha de recepción: 18/10/21

Fecha de aceptación: 26/11/21

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional. (Atribución-No Comercial-Compartir Igual)



O estatuto da cidadania do Mercosul e a carta de direitos fundamentais da união europeia: uma análise comparativa sobre o avanço da cidadania regional*

Por Luciane Klein Vieira** y Vitória Volcato da Costa***

I. Introdução

A União Europeia (UE) instituiu a Carta de Direitos Fundamentais da UE, documento que prevê um conjunto de direitos civis, políticos, econômicos e sociais, considerados fundamentais aos nacionais dos Estados Membros do bloco, nomeadamente cidadãos europeus. Inicialmente, a Carta foi adotada apenas como uma declaração não vinculativa no ano de 2000. Porém, quando da reforma realizada pelo Tratado de Lisboa em 2007, a Carta tornou-se instrumento jurídico vinculante para os Estado Membros da UE, passando a fazer parte do Direito Comunitário originário¹ europeu.

A redação e aprovação da Carta se deu na esteira do processo de construção da cidadania europeia, logo após a assinatura do Tratado de Maastricht ou Tratado da

* Este artigo foi produzido no âmbito do Projeto de Pesquisa “A dimensão público e privada da integração: os impactos do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL na agenda do bloco e na vida dos cidadãos mercosulinos”, coordenado pela Profa. Dra. Luciane Klein Vieira, e desenvolvido junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

** Professora pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Doutora em Direito (área: Internacional) pela Universidad de Buenos Aires (UBA); Mestra em Direito Internacional Privado pela UBA; Mestra em Direito da Integração Econômica pela Universidad del Salvador e Université Paris 1 – Panthéon – Sorbonne; Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito e Integração Regional da UNISINOS. Professora assistente (JTP) na UBA, em Direito da Integração. lucianekleinvieira@yahoo.com.br

*** Mestra em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) – Bolsista CAPES/PROEX; Pós-graduanda em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Integração Regional da UNISINOS vitoria.volcato@gmail.com

¹ O Direito Comunitário originário trata-se do direito que regula de maneira geral o bloco, sendo composto pelos tratados fundadores e reformadores, seus protocolos e anexos, assim como os tratados de adesão de novos Estados Membros. Já o Direito Comunitário derivado consiste nos atos que emanam das instituições do bloco. (PEREIRA MACHADO, 2013, pp. 110 e 122)

União Europeia (TUE) de 1992. O TUE aprofunda os objetivos da integração econômica, com a intenção de criar uma união econômica e monetária, o que demanda a plena implementação de um mercado comum anterior, com a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. Para tanto, o TUE instituiu a cidadania europeia, prevista em seu art. 6, que está aliada ao direito de livre circulação e de estabelecimento dentro do território comunitário. Tal contexto demonstra que a Carta não somente se trata de um importante instrumento de proteção aos direitos humanos, mas também fomenta a cidadania europeia e a integração da região.

De outro lado, temos o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), esquema de integração regional que se encontra em etapa menos avançada do que a UE, mas que também vêm trabalhando na construção e no fortalecimento de uma cidadania regional. Apesar de o Tratado de Assunção de 1991, tratado constitutivo do MERCOSUL, ter estabelecido o objetivo de formar um mercado comum, este até hoje não foi concretamente alcançado. No entanto, diversos avanços foram sendo conquistados ao longo dos anos, inclusive o direito à circulação de pessoas e de estabelecimento no território integrado, apesar de não existir uma efetiva livre circulação de pessoas. Grande exemplo disso é a adoção dos Acordos de Residência do MERCOSUL, que representaram um considerável avanço em direção a tais direitos e à construção de uma cidadania regional, conforme se verá mais adiante.

O segundo passo mais importante nesta direção se deu quando da recente adoção, em 26 de março de 2021, do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, documento que compila direitos e benefícios dos nacionais e residentes dos Estados Partes, chamados de cidadãos do MERCOSUL, que estão previstos em normas vigentes do bloco. No entanto, ainda não é possível verificar as implicações práticas posteriores à implementação do Estatuto. Ademais, este documento não foi dotado de *status* de tratado internacional e não vincula os Estados Partes do MERCOSUL, no mesmo sentido em que a Carta vincula aos Estados Membros da UE. Porém, cabe mencionar que vários dos direitos previstos em seu texto derivam de normas vigentes do MERCOSUL e com *status* de tratado internacional em todo território integrado, vinculando, portanto, os Estados Partes ao seu cumprimento.

Diante disso, se questiona: em que medida o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL pode representar um avanço na proteção dos direitos fundamentais e direitos humanos na região para a construção de uma identidade e cidadania regional, tal qual se observa com a Carta de Direitos Fundamentais da UE?

Como hipótese de trabalho, sustenta-se que é possível o fomento da identidade e cidadania regional no MERCOSUL a partir do Estatuto, dado o seu caráter simbólico, assim como já se vislumbra avanço na conquista de direitos e benefícios aos nacionais e residentes dos Estados Partes, em virtude das normativas adotadas ao longo dos 10 anos do Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, conforme se citará ao longo do artigo. No entanto, o caráter intergovernamental do bloco pode representar um empecilho no que tange ao avanço do Estatuto rumo ao *status* que hoje possui a Carta de Direitos Fundamentais da UE, adquirido na reforma promovida pelo Tratado de Lisboa.

A partir do exposto, se buscará em um primeiro momento verificar qual a importância que a Carta de Direitos Fundamentais da UE representou para a construção da cidadania europeia e para a criação de um espaço de proteção dos direitos humanos no território comunitário. Em um segundo momento, se verificará o histórico e o contexto da integração regional no MERCOSUL, assim como os passos que foram dados até hoje em direção à construção de uma cidadania mercosulina, com especial atenção à Decisão nº 64/2010 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que aprova o Plano de Ação para a Implementação do Estatuto, assim como o texto do próprio Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, e o contexto de sua aprovação.

As metodologias de pesquisa empregadas são a abordagem dedutiva e o procedimento histórico, comparativo e normativo-descritivo, através das técnicas de pesquisa de revisão bibliográfica e documental.

II. A importância da Carta de Direitos Fundamentais da UE para a Cidadania Europeia

Nesta primeira parte do artigo será apresentado o contexto histórico que ensejou a construção da Carta de Direitos Fundamentais da UE, abordando o seu conteúdo, bem como o seu significado para o processo de integração europeu e para a

cidadania europeia. Do mesmo modo, serão tratados os aspectos jurídicos que a envolvem, desde o momento em que é adotada como mera declaração, até o seu reconhecimento como instrumento normativo vinculante, sem deixar de fazer menção aos efeitos gerados por este novo *status*.

1. Marco histórico de construção da Carta

O processo de integração europeu inicia muito antes da criação propriamente da chamada União Europeia. Com objetivos econômicos em um primeiro momento, é assinado o Tratado de Paris em 1951, que cria a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Logo em seguida, em 1957, é firmado o Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). Estas três comunidades europeias dão início ao processo de integração regional europeu, que em um primeiro momento tem viés econômico (ACCIOLY, 1996, p. 32).

No entanto, não se pode deixar de mencionar que no marco temporal acima mencionado, o continente europeu havia recém-saído da Segunda Guerra Mundial. Tal período de massivas violações de direitos humanos transformou o mundo e o Direito Internacional, levando à criação de organizações internacionais, que promoveram a adoção de diversos tratados de direitos humanos e a criação de mecanismos internacionais de proteção destes direitos. Tendo tal cenário em vista, o continente europeu, grande protagonista das duas guerras mundiais, ocasionadas por uma Europa dividida, sofreu um alto impacto, com inúmeros prejuízos de ordem econômica, política, social e humanitária.

O referido contexto serviu de base para o surgimento do sentimento e da necessidade de união entre as Nações europeias, a fim de evitar a repetição daqueles acontecimentos. Nesse sentido, cabe citar trecho do discurso de Winston Churchill, proferido na Universidade de Zurique em 1946:

“Existe um remédio que (...), em poucos anos, poderia tornar toda a Europa (...) livre e (...) feliz. Trata-se de reconstituir a família europeia ou, pelo menos, a parte que nos for possível reconstituir e assegurar-lhe uma estrutura que lhe permita viver em paz,

segurança e liberdade. Devemos criar uma espécie de Estados Unidos da Europa.”
(COMISSÃO EUROPEIA, *s.d.*)

O período das duas guerras mundiais foi marcado por um forte conflito político e social na Europa, o que também levou à crise econômica. Mas há de se ressaltar que os impactos da Segunda Guerra Mundial foram devastadores para populações que já se encontravam debilitadas pelos impactos da Primeira Guerra Mundial. Ainda, na Segunda Guerra os números de mortos e refugiados foram muito maiores, e uma das grandes características que a diferenciou, foi a população civil ter sido a maior vítima, ao contrário da Primeira Guerra em que o maior número de vítimas se concentrou entre os militares. (SEBESTA, 2011, pp. 387-389)

Tal contexto deixou marcas naquelas gerações que ficaram encarregadas de reconstruir a Europa, dada a forte desumanização da pessoa humana. Assim, a recuperação após a crise necessitaria passar não somente pela resolução de uma questão existencial, mas também precisaria englobar uma dimensão política nacional e internacional. Havendo protagonizado esse período da história, a Europa ficou com a tarefa de encontrar os recursos materiais e ideais para seu próprio renascimento, o que lançou um olhar para o repertório de valores em comum, com a finalidade de estabelecer os novos modelos de governança, que superassem os cruéis resultados do nacionalismo exacerbado do Século XX. (SEBESTA, 2011, pp. 389-392)

Assim, em um primeiro momento, a integração europeia se deu no âmbito econômico, com a CEE, CECA e EURATOM, mas em seguida novos objetivos surgiram, aprofundando esta integração e abarcando outros elementos de ordem não econômica. O primeiro passo nesta direção foi o Ato Único Europeu (AUE) de 1986, que unificou as três comunidades e trouxe o objetivo de formar um mercado comum, o que implica na livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais. Dessa forma, acrescentou-se ao tratado constitutivo das comunidades europeias a cooperação entre os Estados para promover a livre circulação de pessoas, suprimindo as fronteiras internas. (COSTA, VIEIRA, 2019, p. 137)

Porém, é em 1992 que é firmado o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (TUE) que institui a União Europeia, com o objetivo de formar uma união econômica e monetária. Com ele, verifica-se um grande passo no aprofundamento da

integração europeia, tanto na esfera econômica – que transitaria de um mercado comum para uma união econômica e monetária – quanto na esfera política, social e cidadã. A partir da criação da UE, consolidou-se o estabelecimento de um bloco dotado de poderes supranacionais². (COSTA, KLEIN VIEIRA, 2019, p. 137)

Tal característica é marcada sobretudo pelo novo quadro institucional estabelecido a partir do TUE, que conta com cinco órgãos comunitários: Parlamento Europeu, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas. Aqui especial atenção deve ser dada ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), oficial intérprete do Direito da UE, que possui competência para uniformizar a interpretação deste direito em todos os Estados Membros. As decisões do TJUE são obrigatórias para todos os Estados Membros e as interpretações adotadas a partir de sua jurisprudência devem ser respeitadas obrigatoriamente pelos juízes nacionais. (COSTA, KLEIN VIEIRA, 2019, p. 137; KLEIN VIEIRA, 2013, pp. 23-25; GRANILLO OCAMPO, 2008, pp. 251-252)

Do mesmo modo, verifica-se que o Direito Comunitário que começa a ser produzido também é dotado de supranacionalidade, com a criação do processo de codecisão entre Parlamento Europeu e Conselho, que se caracteriza pela consideração tanto dos interesses nacionais quanto dos interesses comunitários e dos cidadãos europeus na produção legislativa, (GRANILLO OCAMPO, 2008, pp. 2015), o qual, após a reforma operada pelo Tratado de Lisboa, passou a designar-se processo legislativo ordinário. Do mesmo modo, uma série de princípios relativos ao Direito Comunitário europeu passam a ser incorporados ao ordenamento jurídico do bloco, como o da primazia deste direito sobre o direito nacional dos Estados Membros, conforme se verificará mais à frente.

Ainda, com o aprofundamento da integração europeia, uma vez sendo reconhecido aos nacionais dos Estados Membros o direito de livremente circular e se

² Não há consenso acerca de um conceito determinado de supranacionalidade, porém, há características comuns nos processos de integração que apresentam traços de supranacionalidade. A principal característica é a cessão de soberania dos Estados Membros para a Comunidade, o que dá ao espaço integrado maior autoridade governamental e legislativa sobre seus Estados Membros. (NEGRO, 2018, pp. 43-44)

estabelecer nos demais países do território integrado, passa a ser necessário reconhecer um conjunto de direitos a essas pessoas, como o direito ao trabalho, à educação, à proteção social, etc. Portanto, se começa a verificar a existência de um cidadão europeu, que possui direitos e deveres dentro deste território comunitário, para além daqueles reconhecidos dentro das fronteiras nacionais do seu Estado de origem.

Nesse sentido, o Tratado de Maastricht, em seu artigo F.2, aponta como objetivo a proteção dos direitos fundamentais do ser humano, colocando como referência à época a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), de 1950, que instituiu o Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos (SEDH), criando o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) (UE, 1992). A CEDH não faz parte da normativa comunitária, bem como o referido sistema e o tribunal não são parte da UE. No entanto, a sua adoção como referência para a proteção dos direitos humanos dos cidadãos europeus no tratado constitutivo da UE demonstra a importância que este instrumento possui e o compromisso do bloco com a proteção desses direitos.

Dessa forma, se pode verificar que a CEDH abriu caminho para a criação da Carta de Direitos Fundamentais da UE. Em seguida, há uma nova reforma com o Tratado de Amsterdã de 1997, em que começa a ser impulsionada a livre circulação de pessoas, com a flexibilização em relação à obtenção de vistos e ao asilo, assim como são adotados diversos documentos com previsão de direitos para os cidadãos europeus (MAIA TAVARES, 2013, pp. 329-330).

Finalmente, em 1999, o Conselho Europeu de Colônia encarregou um Comitê de Redação para elaborar a Carta de Direitos Fundamentais da UE. O objetivo foi compilar todos os direitos dos cidadãos europeus previstos nas diversas normativas da UE em um texto único, a fim de reforçar a proteção de tais direitos e lhes conferir maior visibilidade e proeminência. A Carta foi elaborada pelos representantes dos Estados Membros e representantes do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia. Uma vez concluída, a Carta foi adotada em 7 de dezembro de 2000. (ALVES RIBEIRO CORREIA, 2014, pp. 281-282; MAIA TAVARES, 2014, p. 330)

A Carta prevê um conjunto de direitos civis, políticos, econômicos e sociais dos cidadãos europeus, os quais vêm previstos tanto nas normativas da UE - o que inclui as Cartas Sociais aprovadas pela UE e a jurisprudência do TJUE -, quanto da CEDH e dos demais instrumentos aprovados pelo Conselho da Europa, sem prejuízo de também basear-se na jurisprudência do TEDH. Ainda, a Carta abrange aqueles direitos decorrentes de outros tratados internacionais de direitos humanos firmados pelos Estados Membros do bloco, assim como de suas respectivas tradições constitucionais no que concerne aos direitos fundamentais. Sendo assim, a Carta é dividida em sete capítulos, que abordam os seguintes assuntos: dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, cidadania, justiça e disposições gerais (UE, 2000).

2 A reforma promovida pelo Tratado de Lisboa

Quando da sua adoção, em 2000, a Carta não obrigava a UE à aplicação prática e concreta dos direitos previstos em seu texto, mas, mesmo assim, representou um importante passo para a construção identitária regional e para a cidadania europeia, na medida em que buscou criar um espaço de liberdade, segurança e justiça, inserindo o ser humano no cerne deste último, conforme se menciona no seu Preâmbulo. (MAIA TAVARES, 2013, p. 331; UE, 2000) Ainda, a Carta estabelece claramente, em seu Preâmbulo, que a UE busca promover um espaço de livre circulação de pessoas, serviços, bens e capitais, assim como a liberdade de estabelecimento, e para tanto, é necessário reforçar os direitos fundamentais dos cidadãos do bloco (UE, 2000).

Já em 13 de dezembro de 2007 foi adotado o Tratado de Lisboa, com entrada em vigor em 2009, que promoveu uma profunda reforma na UE, aprofundando a integração europeia e trazendo grande avanço para o tema dos direitos humanos. Um dos principais objetivos trazidos por esta reforma, era aproximar o cidadão europeu das instituições comunitárias e demonstrar-lhe o quanto toda a estrutura institucional e normativa do bloco impacta positivamente no seu dia a dia (MAIA TAVARES, 2013, pp. 315 e 334; COSTA, KLEIN VIEIRA, 2019, p. 141).

Um dos aspectos mais importantes do Tratado de Lisboa foi comunitarizar determinados setores de suma importância no tema de direitos. O Tratado de

Maastricht, quando criou a UE, estabeleceu uma estrutura baseada em três pilares: as Comunidades Europeias (referindo-se à integração econômica, com a unificação da CEE, CECA e EURATOM), a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação Judiciária e Policial e de Assuntos Internos (CJAI). Os dois últimos pilares, PESC e CJAI, tratam das questões de ordem política, entrando aqui a dimensão social e cidadã da UE, e ambos foram inseridos no eixo intergovernamental do bloco na época do Tratado de Maastricht, ficando restritos puramente aos interesses dos Estados Membros. (COSTA, KLEIN VIEIRA, 2019, p. 139)

O Tratado de Lisboa, então, inseriu a PESC e a CJAI na ordem supranacional da UE, fazendo com que diversos assuntos relativos aos direitos dos cidadãos europeus passassem a fazer parte do processo legislativo ordinário. Em tal processo, a produção legislativa passa tanto pelo Parlamento Europeu, que representa os interesses comunitários em benefício aos cidadãos europeus, quanto pelo Conselho, que representa os interesses dos Estados Membros. As questões atinentes à CJAI também passam a fazer parte da competência do TJUE (COSTA, KLEIN VIEIRA, 2019, p. 139).

Ademais, o Tratado de Lisboa, dentro da esteira de aprofundar a integração europeia e promover os direitos fundamentais e a cidadania regional, também promoveu mudanças em relação à Carta de Direitos Fundamentais da UE. A Carta foi novamente proclamada em sessão solene em 12 de dezembro de 2007 e passou a integrar o anexo do Tratado de Lisboa. (MAIA TAVARES, 2013, p. 335) O Tratado de Lisboa passou a reconhecer o caráter jurídico vinculante da Carta e, nesse sentido, alterou o art. 6º do TUE, conferindo à Carta *status* equivalente ao de tratado internacional, conforme se pode verificar a seguir:

“Art. 6º. 1. 1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.” (UE, 2007)

Tal alteração conferiu à Carta não somente caráter jurídico vinculante, como a incluiu no rol de normas que compõem o Direito Comunitário originário, o que implica em uma série de modificações substanciais. Uma vez se tornando norma comunitária, se aplicam à Carta os princípios do primado do direito europeu, do efeito direto e da

aplicabilidade direta (MAIA TAVARES, 2013, p. 335). Ainda, a Carta passa a poder ser objeto da tutela jurisdicional comunitária, ou seja, pode ser objeto de decisões do TJUE, as quais são obrigatórias e, portanto, vinculantes.

Vejamos, assim, o que significa cada uma destas implicações jurídicas em relação ao novo *status* da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Nesse sentido, o princípio do primado do direito europeu, implica no reconhecimento da primazia deste sobre o direito nacional dos Estados Membros, inclusive sobre suas Constituições. Dessa forma, as disposições da Carta têm valor obrigatório e a jurisdição nacional dos Estados Membros deve aplicar o Direito da UE, não podendo se eximir desta obrigação em nome do direito interno quando incompatível com o comunitário, pois este tem primazia sobre aquele. Trata-se de princípio consagrado a partir da jurisprudência do TJUE, com o conhecido caso Costa/Enel (PIÇARRA, FREITAS AMARAL, 2009).

O efeito direto sobre a Carta indica que os direitos nela previstos podem ser invocados pelos cidadãos europeus perante os órgãos jurisdicionais nacionais, seja em face do Estado – efeito vertical –, seja em face de particulares – efeito horizontal (GORJÃO-HENRIQUES, 2010, p. 402).

Já a incidência da aplicabilidade direta sobre a Carta, significa que esta deve produzir a integralidade de seus efeitos de maneira uniforme em todos os Estados Membros da UE a partir da sua entrada em vigor, data que também impede a aprovação de qualquer ato normativo interno que seja incompatível com a mesma e revoga aqueles atos já vigentes que estão em desconformidade com o seu texto (MAIA TAVARES, 2013, p. 337).

Assim, o novo *status* dado à Carta confere imperatividade à garantia de respeito aos direitos fundamentais nela previstos, em todas as dimensões possíveis, ultrapassando as fronteiras nacionais e sobrepondo-se à própria soberania nacional dos Estados. Ainda, não se trata de esgotar as normas garantidoras de direitos previstas no Tratado de Lisboa e na normativa europeia em geral, mas, sim, de conferir aos direitos fundamentais previstos na Carta maior visibilidade, trazendo vantagens como

“a certeza jurídica, o reconhecimento do estatuto de cidadania da União e a autonomização dos direitos em relação ao vínculo económico, além da coerência sistemática e axiomática que proporcionou no ordenamento jurídico europeu” (ALVES RIBEIRO CORREIA, 2014, p. 282).

III. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL e a construção de uma Cidadania Regional

Uma vez verificado o contexto histórico em que produzida a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, bem como seu conteúdo, *status* jurídico e importância para a construção da cidadania europeia, neste momento cabe fazer o mesmo em relação ao Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, a fim de tentar responder em que medida este pode representar um avanço na proteção dos direitos fundamentais e dos direitos humanos na região sul-americana, em prol da construção de uma identidade e de uma cidadania regional mercosulina.

1. Contexto histórico da integração mercosulina e o avanço da dimensão social e cidadã no bloco

O MERCOSUL foi criado em 1991 pelo Tratado de Assunção, com o objetivo de formar um mercado comum, contando com os seguintes Estados Partes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (MERCOSUL, 1991). Atualmente a Bolívia também se encontra em processo de adesão e a Venezuela já se tornou Estado Parte, mas atualmente está suspensa por ruptura da ordem democrática, com base no art. 5º do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL.

Apesar de o MERCOSUL ter inicialmente objetivos sobretudo econômicos e comerciais, o Tratado de Assunção já trouxe desde o princípio a finalidade de melhorar as condições de vida dos habitantes da região (MERCOSUL, 1991), o que apontaria para uma posterior agenda social e cidadã. Do mesmo modo, o contexto de criação do MERCOSUL se deu nos recentes processos de redemocratização dos Estados Partes, que passaram por longos períodos de ditaduras militares e com massivas violações de direitos humanos. Justamente por tal motivo, o bloco, já nos anos 90, adotou instrumentos nesta seara, como o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, e posteriormente, em 2011, o Protocolo de Montevideu

sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL – conhecido como Ushuaia II, este último não vigente. No mesmo sentido, o tema da proteção e promoção dos direitos humanos também foi avançando cada vez mais ao longo dos anos, no MERCOSUL, dando-se destaque para o Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL, adotado em 2005 (MOREIRA DA SILVA FILHO, 2018, p. 330; SCOTTI, 2018, pp. 77 e 99-103).

Ademais, o MERCOSUL também vem na esteira de diversas tentativas de integração regional da América Latina, cujos ideais são a união dos povos latino-americanos em prol de sua maior inserção no cenário internacional e desenvolvimento socioeconômico, o que se deu em razão do passado em comum destes países. Os Estados latino-americanos enfrentaram o período do colonialismo, posteriores processos de conquista da independência, tentativas de emancipação sob a égide do imperialismo norte-americano, períodos de ditaduras militares e posteriores processos de redemocratização. Tudo isso fez com que houvesse historicamente uma alta mobilidade de pessoas na região, buscando sobretudo países vizinhos com maior estabilidade econômica e/ou política, e uma base de valores, cultura e história em comum para se falar na possibilidade da criação de uma identidade e cidadania regional. (VENTURA, 2005, pp. 478-480; SCOTTI, 2018, pp. 71-72).

Nesse sentido, desde os anos 90 foi trabalhado no MERCOSUL o tema da circulação de pessoas e da concessão de direitos e benefícios aos nacionais dos Estados Partes em situação migratória dentro do território integrado. Assim, foram instituídos subgrupos de trabalho para a harmonização legislativa e a coordenação administrativa entre os Estados Partes na seara dos direitos trabalhistas, direitos previdenciários, controle fronteiriço, etc. (GARCÍA, 2012, p. 27) A partir dos trabalhos de tais subgrupos, foi adotado o Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do MERCOSUL, em 1997, prevendo o acesso a direitos e benefícios da seguridade social em condições de igualdade para todos os nacionais e residentes dos Estados Partes.

Ao longo dos anos, diversos instrumentos normativos foram adotados nesse sentido, assim como a estrutura institucional do bloco foi crescendo, contando atualmente o MERCOSUL com importantes espaços de criação de políticas sociais, de

direitos humanos, migratórias, etc. Nesse sentido, cita-se o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Foro Especializado Migratório (FEM), a Reunião de Comissões Nacionais para Refugiados ou Equivalentes (Reunião de CONAREs), etc.

No entanto, sem dúvida, o primeiro passo rumo à construção de uma cidadania regional do MERCOSUL foi a adoção dos Acordos de Residência, que trazem o direito de estabelecimento e a facilitação da circulação de pessoas. Os Acordos foram adotados em 2002, entrando em vigência em 2009, sendo o primeiro somente relativo aos Estados Partes do MERCOSUL e o segundo contando com alguns dos Estados Associados – Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.

Os Acordos de Residência vieram com o objetivo de instituir uma política de livre circulação de pessoas, o que tem relação com o mercado comum, mas também para regularizar os nacionais dos Estados Partes em situação migratória irregular no território integrado e combater o tráfico de pessoas na região (MERCOSUL, 2002). Os dois últimos objetivos estão diretamente relacionados com a alta mobilidade de pessoas já existente na região, conforme antes mencionado, que aliada à ausência de uma política migratória regional e de políticas migratórias nacionais com perspectiva de direitos humanos, gerou um grande número de migrantes indocumentados, vulneráveis a diversos tipos de violação de direitos e ao tráfico de pessoas.

Assim, os Acordos de Residência concedem o direito de estabelecimento a partir de uma autorização de residência temporária de dois anos, prorrogável por prazo indeterminado, com base na nacionalidade do solicitante. Ou seja, a pessoa não precisa comprovar vínculos prévios de trabalho ou estudo, bastando ser nacional de um Estado do MERCOSUL. Ainda, é possível se regularizar mesmo que a pessoa já esteja no território do país receptor, independentemente da forma pela qual ingressou e do seu *status* migratório, ficando isenta de multas, deportação e demais penalidades administrativas. (MERCOSUL, 2002)

Já o segundo passo mais importante do bloco rumo à construção de uma cidadania regional foi a Decisão nº 64/2010, com a consequente adoção do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, conforme se discorrerá a seguir.

2. A Decisão nº 64/2010: do Plano de Ação à adoção do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL

Em 2010, foi adotada a Decisão nº 64, a qual estabeleceu o objetivo de criar um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL e, para tanto, também previu um Plano de Ação para a sua implementação, com duração de dez anos. Durante tal período, o Plano de Ação tratou da escrita do próprio Estatuto, mas também do desenvolvimento de diversas medidas práticas para a concretização dos direitos previstos neste instrumento.

Assim, finalmente em 26 de março de 2021, quando o MERCOSUL completou 30 anos de existência, foi concluído o Plano de Ação e formalmente adotado o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, na Cúpula Virtual de Presidentes da República do MERCOSUL, durante a presidência *pro tempore* da Argentina. O Estatuto contempla com um conceito de cidadão do MERCOSUL, que engloba tanto os nacionais quanto os residentes legais dos Estados Partes, bem como conta com um conjunto de direitos e benefícios dos cidadãos do bloco. (MERCOSUL, 2021)

O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL possui 11 capítulos temáticos, sendo eles: circulação de pessoas, integração fronteiriça, cooperação judicial e consular, trabalho e emprego, seguridade social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor, direitos políticos e acesso do cidadão aos órgãos do MERCOSUL. Todos os direitos mencionados no Estatuto estão previstos nas diversas normativas do MERCOSUL, sejam elas de direito originário ou derivado, englobando tanto aquelas de *hard law*, com *status* de tratado internacional, quanto aquelas de *soft law*. (MERCOSUL, 2021)

A princípio, o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL seria adotado como um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, o que lhe conferiria caráter de direito originário do MERCOSUL e com força vinculante para os Estados Partes (MOURA, 2018, p. 146). No entanto, até o momento, se verifica que o Estatuto foi adotado como um documento que compila direitos já previstos em outras normativas do bloco, com o objetivo de conferir maior visibilidade e promover tais direitos. Ocorre que, conforme mencionado, os diferentes direitos previstos no Estatuto, podem ter caráter

obrigatório ou não para os Estados Partes, dependendo de qual norma eles decorrem, uma vez que o Estatuto em si não lhes confere caráter vinculante.

Ademais, o MERCOSUL é um bloco de característica intergovernamental, diferentemente da UE, o que significa a não transferência de soberania nacional. Dessa forma, o Tratado de Assunção estabeleceu o princípio do consenso, onde as decisões dos órgãos com capacidade decisória do MERCOSUL – leia-se, órgãos com capacidade para legislar – precisam ser tomadas por consenso. O MERCOSUL não conta com instituições de caráter supranacional, nem mesmo o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), assim como é o TJUE. (SCOTTI, 2018, pp. 122-123)

O conjunto de fatores que diferenciam o MERCOSUL e UE acima descritos, pode levar à conclusão de que o Estatuto da Cidadania não poderia ter o mesmo *status* ou grau de importância que a Carta de Direitos Fundamentais da UE para a cidadania regional. No entanto, alguns pontos merecem ser destacados para fins de reflexão.

Primeiramente, o caráter simbólico do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL deve ser levado em consideração, pois esta é a primeira vez que o bloco fala expressamente sobre a existência de cidadãos do MERCOSUL. Segundo, o Estatuto reforça o direito de estabelecimento e circulação no território integrado, o que está intimamente relacionado com a ideia de cidadania regional, de pertencimento à região, conforme antes visto. Terceiro, o processo de construção do Estatuto teve como aliado o Plano de Ação, que trouxe diversos avanços para a conquista de direitos fundamentais dos cidadãos, nas mais distintas matérias.

Nesse sentido, o Plano de Ação contou com os seguintes objetivos: implementação de uma política de livre circulação de pessoas; 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). Para tanto, diversas normativas foram adotadas ao longo dos anos, como a importante revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL em 2015, cujo texto original era de 1998. A referida Declaração busca harmonizar os direitos trabalhistas, com previsões de padrões mínimos de respeito a direitos nesta seara, bem como contando com previsões específicas para trabalhadores migrantes e

residentes fronteiriços. A versão da Declaração de 2015 contou com considerável ampliação de seu conteúdo, avançando em matéria de direitos. (MERCOSUL, 2015; DE OLIVEIRA ESLNER, KLEIN VIEIRA, 2020, pp. 9-35)

Ainda, cabe mencionar que o MERCOSUL conta com o TPR, órgão jurisdicional do bloco, que tem competência para interpretar o Direito do MERCOSUL, criado pelo Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL. Nesse sentido, o TPR possui as seguintes funções: emitir opiniões consultivas, revisar laudo de Tribunal Ad Hoc na solução de controvérsias, atuar como instância única em controvérsias entre os Estados, conceder medidas excepcionais de urgência. O TPR, portanto, possui competência para se manifestar a respeito de diversas normativas do MERCOSUL a respeito dos direitos dos cidadãos do bloco, porém, diferentemente do TJUE, até hoje não foi dotado de supranacionalidade. (KLEIN VIEIRA, 2013, pp. 117-119; SCOTTI, 2018, p. 122) Em virtude das competências do TPR, sobretudo aquela vinculada à emissão de opiniões consultivas, o Estatuto da Cidadania poderia ser objeto, a futuro, de pedido interpretativo, o que poderia reforçar a importância do instrumento em estudo como normativa regional consagradora de direitos fundamentais.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo se buscou verificar em que medida o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL pode representar um avanço na proteção dos direitos fundamentais e direitos humanos na região, para a construção de uma identidade e de uma cidadania regional, tal qual se observa com a Carta de Direitos Fundamentais da UE.

Assim, buscou-se explorar, primeiramente, o histórico de construção da Carta de Direitos Fundamentais da UE, o que esta engloba, seu *status* jurídico e qual o seu significado de maneira geral para a cidadania europeia. Verificou-se que a Carta foi elaborada na esteira do processo de construção da cidadania referida, nos anos 90, tanto com a adoção do Tratado de Maastricht de 1992 que cria a UE, quanto com o Tratado de Amsterdã de 1997 que aprofunda a livre circulação de pessoas e o direito de estabelecimento dos cidadãos europeus.

Ainda, em um primeiro momento, quando adotada a Carta de Direitos Fundamentais da eu, em 2000, ela não possuía caráter vinculante para os Estados Membros, tratando-se apenas de uma declaração. No entanto, com a reforma promovida pelo Tratado de Lisboa, em 2007, a Carta passou a ter o seu *status* de tratado internacional reconhecido e foi incluída como anexo ao TUE, tornando-se Direito Comunitário originário. Assim, a Carta tornou-se obrigatória para os Estados Membros, podendo os cidadãos europeus ter seus direitos reivindicados perante o TJUE. Ademais, a Carta goza dos reflexos jurídicos decorrentes dos princípios do primado do direito europeu, do efeito direto e da aplicabilidade direta.

Já no MERCOSUL, foi adotado o Estatuto da Cidadania, em 26 de março de 2021, ou seja, em contexto recente, que impede analisar com maior profundidade os seus efeitos, assim como se procurou fazer com a Carta de Direitos Fundamentais da UE. No entanto, já é possível verificar que o Estatuto representa um avanço na construção da cidadania regional no MERCOSUL, ao tratar expressamente do cidadão do bloco e ao prever diversos direitos de suma importância que estão previstos em normas tanto de *hard law* quanto de *soft law*.

Apesar de o MERCOSUL adotar um sistema de governança de cunho intergovernamental e de contar com um tribunal cujas decisões não detêm o mesmo nível de obrigatoriedade que as do TJUE, bem como, pese ao fato de que o Estatuto não conta com *status* de tratado internacional assim como a Carta de Direitos Fundamentais da UE, diversos pontos positivos podem ser destacados. Nessa linha, o caráter simbólico do Estatuto já mencionado não deve ser subestimado, bem como o reforço que este traz ao direito de estabelecimento e circulação no território integrado, que está intimamente relacionado com a cidadania regional. Isso porque, conforme visto, a região conformada pelos Estados Partes e Associados do MERCOSUL possui um passado em comum, que conta com histórias e valores compartilhados, de proteção à democracia, proteção aos direitos humanos e melhora da qualidade de vida dos habitantes da região.

Ainda, no que tange ao aspecto jurídico do Estatuto, este pode auxiliar na visibilidade daqueles direitos já previstos em normas do MERCOSUL, que, por sua vez,

podem ser objeto de decisão e opinião consultiva do TPR. De qualquer sorte, não se pode deixar de mencionar o grau de importância que o Estatuto pode conquistar ao longo do tempo, de modo que até mesmo aqueles direitos decorrentes de normas de *soft law*, adquiram caráter vinculante.

Espera-se que num futuro não tão distante o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, além de ser conhecido por todos os cidadãos da região e utilizado pelos tribunais internos dos Estados Partes, possa efetivamente gozar do *status* de norma originária do bloco, tal como se pretendeu quando da criação da Decisão nº 64/2010.

Referências

- ACCIOLY, Elizabeth (1996). MERCOSUL e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional. Curitiba: Juruá Editora.
- ALVES RIBEIRO CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro (2014). O princípio do nível de proteção mais elevado: análise do artigo 53 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à luz do acórdão Melloni. *Estudios Constitucionales*, año 12, n. 2, 2014, pp. 275-300.
- BELTRAME DE MOURA, Aline Beltrame de (2018). O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? *Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo*, vol. 14, n. 2, pp. 135-153.
- DE OLIVEIRA ELSNER, Larissa; KLEIN VIEIRA, Luciane (2020). A aplicação da Declaração Sociolaboral pelo Tribunal Administrativo Trabalhista do MERCOSUL. *Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil*, v. 65, n. 3, p. 9-35.
- GARCÍA, Lila Emilse (2012). *Migración y derechos humanos: implicancias de la nueva política migratoria Argentina*. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (2010). *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. 6ª ed. Coimbra: Almedina.

- GRANILLO OCAMPO, Raúl (2008). *Direito Internacional Público da Integração*. Tradução de Sergio Duarte. Elsevier, Campus Jurídico.
- KLEIN VIEIRA, Luciane (2013). *Interpretação e aplicação uniforme do Direito da Integração*. Curitiba: Juruá Editora.
- MAIA TAVARES, Sergio (2013). Quid iuris? A União Europeia e o novo locus standi dos Direitos Humanos: a construção da efetividade da Carta de Direitos Fundamentais, a reforma de Lisboa e o artigo 6º, TUE. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, año 1, n. 2, 2013, pp. 313-349.
- MOREIRA DA SILVA FILHO, José Carlos (2018). Transnacionalidade e Justiça de Transição no âmbito do MERCOSUL (2005-2016): projetos, contexto e perspectiva comparada na atuação da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias (RAADH) e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH). *Revista da Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte*, n. 72, pp. 329-355.
- NEGRO, Sandra C. (2018) Caracterización y clasificación de los esquemas de integración. *In: NEGRO, Sandra C. Derecho de la Integración*. Montevideo/Buenos Aires: BdeF.
- PEREIRA MACHADO, Diego (2013). *Direito da União Europeia*. São Paulo: Saraiva.
- PIÇARRA, Nuno; FREITAS AMARAL, Diogo (2009). O Tratado de Lisboa e o Princípio do Primado do Direito da União Europeia: uma “evolução na continuidade”. *Revista Mestrado em Direito, Osasco*, ano 9, n. 1, jan/jun 2009, pp. 187-222.
- SCOTTI, Luciana B (2018). El derecho de la integración en el MERCOSUR. *In: NEGRO, Sandra C. Derecho de la Integración*. Montevideo/Buenos Aires: BdeF.
- SEBESTA, Lorenza (2011). ¿Des-nacionalizar los estados o despojar a las naciones su soberanía? La vía europea al cosmopolitismo kantiano. *In: MOLINA DEL POZO, Carlos (coord.) Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración*. Buenos Aires: Eudeba.
- VENTURA, Deisy (2005). *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una Asociación Interregional*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

VOLCATO DA COSTA, Vitória; KLEIN VIEIRA, Luciane (2019). Nacionalismo, xenofobia e União Europeia: barreiras à livre circulação de pessoas e ameaças ao futuro do bloco europeu. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 64, n. 3, p. 133-160, set./dez. 2019.

Normativa

COMISSÃO EUROPEIA. Winston Churchill: o apelo à criação dos Estados Unidos da Europa. Bruxelas, [s.d.].

MERCOSUL (1991). Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum. Assunção, 26 mar. 1991.

MERCOSUL (2002). Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. Brasília D.F., 06 dez. 2002.

MERCOSUL (2010). Plano de Ação – Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. CMC, Foz do Iguaçu, 16 dez. 2010.

MERCOSUL (2015). Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015. Brasília D.F., 17 jul. 2015.

MERCOSUL (2021). Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. Buenos Aires, 26 mar. 2021.

UE (1992). Tratado de Maastricht – Tratado da União Europeia. Maastricht, 7 de fev. de 1992.

UE (2000). Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. 2000/C – 364/01. Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, 18 dez. 2000.

UE (2007). Tratado de Lisboa. 2007/C – 306/01. Parlamento Europeu, Lisboa, 13 de dezembro de 2007.