

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Nicole Amaral da Silva

AS VANTAGENS DOS BLOCOS ECONÔMICOS SUPRANACIONAIS EM
TEMPOS DE PANDEMIA

Especialização em Direito Internacional

São Paulo
2020

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Nicole Amaral da Silva

AS VANTAGENS DOS BLOCOS ECONÔMICOS SUPRANACIONAIS EM
TEMPOS DE PANDEMIA

Especialização em Direito Internacional

Monografia apresentada à Banca Examinadora como exigência para obtenção do título de Especialista em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob orientação da Professora Sandra Regina Thomaz.

São Paulo
2020

RESUMO

O advento da pandemia global decretada em março de 2020, devido ao surto da covid-19, emergiu a relevância da cooperação internacional entre os Estados na esfera político-econômica. Fundamentado nos princípios do Direito da Integração, o presente estudo aborda as ações de combate desenvolvidas pelos dois maiores blocos econômicos contemporâneos, Mercosul e União Europeia, durante o primeiro ano da pandemia. A análise conjuntural desta matéria se dá por meio da comparação entre as estruturas jurídicas dessas organizações internacionais e como seus arranjos internos contribuem para a formulação de respostas integracionistas regionais em meio ao enfrentamento de uma crise mundial. Através de dados estatísticos oficiais, mostra-se o contraste de como as relações internacionais de cooperação em ambos os blocos econômicos atuam sob diferentes formas de integração, a saber intergovernamental e supranacional.

Palavras-chave: Direito da Integração. Mercosul. União Europeia. Covid-19.

ABSTRACT

The advent of the global pandemic, declared in March 2020, due to the covid-19 outbreak, has emerged the relevance of international cooperation among the States in political and economic fields. Based on Integration Law principles, this study explores tackling strategy developed by the biggest two economic groups in the present time, Mercosur and European Union, over its first year. This assessment outlook brings up the comparison between the legal structures of these international organizations, as well as how their internal systems contribute to several regional integrationist actions to tackle a global crisis. Through official statistical data, it is presented the contrast of international cooperation affairs in both economic groups and how they are conducted under different integration types, such as intergovernmental and supranational.

Keywords: Integration Law. Mercosur. European Union. Covid-19.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. O DIREITO INTERNACIONAL NA HISTÓRIA E O SURGIMENTO DO DIREITO DA INTEGRAÇÃO.....	3
1.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	5
1.2 DIREITO DA INTEGRAÇÃO.....	8
1.2.1 ZONA DE LIVRE COMÉRCIO.....	10
1.2.2 UNIÃO ADUANEIRA	10
1.2.3 MERCADO COMUM	11
1.2.4 UNIÃO MONETÁRIA	13
1.3 DIREITO COMUNITÁRIO.....	13
1.4 A SOBERANIA NA INTERGOVERNABILIDADE E SUPRANACIONALIDADE	14
2. BLOCOS ECONÔMICOS: UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL	20
2.1. PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DO MERCOSUL	20
2.1.1 PARLAMENTO DO MERCOSUL	23
2.1.2 CONSELHO DO MERCADO COMUM	24
2.1.3 GRUPO MERCADO COMUM	25
2.1.4 FORO CONSULTIVO ECONÔMICO SOCIAL.....	26
2.2 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA	26
2.2.1 PARLAMENTO EUROPEU	29
2.2.2 CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA E O CONSELHO EUROPEU	30
2.2.3 COMISSÃO EUROPEIA.....	31
2.2.4 COMITÊ ECONÔMICO-SOCIAL E COMITÊ DAS REGIÕES	32
2.2.5 TRIBUNAL DE CONTAS.....	33

2.2.6 BANCO CENTRAL EUROPEU.....	33
3. ARRANJO POLÍTICO NO ÂMBITO DO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19.....	35
3.1 MERCOSUL	37
3.2 UNIÃO EUROPEIA.....	41
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS	51

INTRODUÇÃO

O campo de atuação do Direito Internacional evoluiu nas últimas décadas à medida em que as relações internacionais se intensificaram com os adventos da globalização. Nos dias de hoje, pouco vemos Estados atuando de forma totalmente independente, dado que os laços criados no decorrer do século XX, sejam eles políticos, econômicos ou sociais, permitiram o alcance de um mundo integrado sem a prevalência da imposição do sistema capitalista ou socialista nas relações. Em meio a um cenário de anos seguidos por conflitos históricos, como as duas grandes Guerras Mundiais e a Guerra Fria, a Europa e América debruçam sobre a necessidade de união regional em favorecimento da busca pela paz, o que contribuiu para o realce da aplicação dos princípios do Direito da Integração.

Seguindo o curso histórico, vemos o surgimento das organizações internacionais com um papel fundamental na condução dessas novas relações multilaterais dentro da comunidade internacional. Hoje, defendida por autores como sujeitos detentores de personalidade jurídica, são as organizações internacionais que propiciam o espaço e servem como palco para debate e desdobramento da cooperação entre os Estados. A estrutura interna de uma organização internacional varia de acordo com o seu alcance, objetivo e formas de integração. Há aquelas de alcance global, como por exemplo a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), e há aquelas de alcance regional, a saber o Mercosul e a União Europeia. Em relação ao objetivo, a organização pode ser de cunho geral ou especializada, assim como a ONU e a UNESCO, respectivamente. Por fim, este tipo de ator internacional é classificado segundo o seu sistema de governo interno: intergovernamental ou supranacional.

O cerne da matéria do presente estudo é a análise de como as duas maiores organizações internacionais econômicas da atualidade (Mercosul e União Europeia) estão ordenadas internamente para a condução e resposta à uma crise pandêmica global. Estariam os seus sistemas internos preparados para conduzir os países membros de forma coordenada e promover o apoio mútuo? Quais as lacunas encontradas em seus processos de integração que afetam a coordenação regional em tempos de crise? Essas e outras questões inerentes à integração fazem parte

desta pesquisa baseada na história do Direito da Integração e a aplicabilidade de seus princípios e normas em um cenário de instabilidade global.

Como estudo de caso, será abordado o surgimento da covid-19 na China, uma doença viral contagiosa que foi inicialmente identificada em dezembro de 2019 e rapidamente se espalhou ao redor do mundo, atingindo a marca de 118.740.000 pessoas infectadas e 2.758.000 vidas perdidas até o dia 13 de março de 2021¹. Em capítulo oportuno, a pesquisa aqui desenvolvida trará os dados quantitativos divulgados pela imprensa internacional e desenhará um comparativo entre a evolução da doença em ambas regiões ao passo em que os blocos econômicos arquitetam suas medidas de proteção e contenção.

A proposta de apresentar a relação hipotética entre os sistemas de governo do Mercosul e da União Europeia versus o enfrentamento da pandemia não busca afirmar a dizimação da doença, uma vez que tal condição somente está suscetível a acontecer mediante a consolidação de fatores diversos que fogem do âmbito jurídico exposto no estudo. O objetivo de estudar tal hipótese é averiguar o impacto da integração regional nas relações interestatais quando o mundo passa por um período de instabilidade sem precedentes, cuja consequência atinge os diversos campos de interação, quais sejam político, econômico, social, cultural, segurança e saúde pública.

¹ Dados estatísticos diários globais de acordo com a metodologia da agência Reuters. Acessado em 13/03/2021. Disponível em <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/>.

1. O DIREITO INTERNACIONAL NA HISTÓRIA E O SURGIMENTO DO DIREITO DA INTEGRAÇÃO

A relação entre Estados e seus efeitos é matéria antiga no estudo e desdobramento do direito. Dentre os mais diversos ramos nota-se o surgimento do direito internacional, o qual traz à matéria a regência de normas entre os sistemas internacionais, sejam elas na esfera pública (entre estados, organizações internacionais e demais atores) ou privada (entre particulares).

Desde a Antiguidade constata-se a necessidade de criar regras para a harmonização das relações entre estados, principalmente devido ao fluxo migratório e expansões comercial e territorial. De acordo com Valerio Mazzuoli², o primeiro tratado bilateral da história foi firmado por volta do ano de 1280 a. C. entre o Rei dos Hititas e o Faraó egípcio Ramsés II com o intuito de cessar a guerra no território sírio. Por mais que as interações entre as antigas civilizações não apresentem a ideia fundamentada no universalismo, base primordial para a construção do direito internacional, é de fácil percepção a sua influência na estrutura jurídica internacional que fora construída nos séculos seguintes. Sobre esta lógica, Stephan Verosta aponta:

Entre 1.500 e 1.200 a.C. os estados do Oriente Médio tinham desenvolvido não somente um sistema político de equilíbrio de poder, mas também um corpo de normas substantivas de direito internacional, que pode ser reconstituído a partir dos tratados celebrados entre egípcios e hititas, conservados em arquivos de estados de ambos. [...] As grandes migrações de povos indo-europeus da Ásia Central e Rússia Meridional, abrangendo hititas, filisteus, gregos, indianos e iranianos, suplantam o sistema mesopotâmico e levam à organização dos povos iranianos em grande império persa, que estabelece sistemas de contatos e relações com as cidades-estados gregas, o sistema de estados indianos e o império chinês. (VEROSTA, 1952, p. 494)³

De fato, nem sempre as normas e regras do que hoje conhecemos como direito internacional foram pautadas com base jurídica. As relações muitas vezes eram norteadas por princípios religiosos que direcionavam os impérios em sua busca pela hegemonia. Neste sentido, Roma é um dos principais exemplos de contribuição à formulação do direito internacional, inspirando um dos juristas mais notáveis da história do direito internacional, Hugo Grócio. O jurista europeu construiu sua fundamentação

² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Tratados Internacionais*. 2004, p. 35

³ ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G.E. do Nascimento e CASELLA, Paulo Barbosa. 2012, p. 62

empregando elementos bíblicos e fatos da História Greco-Romana, sendo que sua busca em Moisés Maimonides (1135-1204) o conduziu para a distinção entre o direito natural (deveres) e direito positivo (mandamentos).⁴

Após as conquistas de Roma e a transformação de sua forma de governo em uma monarquia, tornou-se indispensável a organização de uma ordem jurídica internacional, na qual fundamentou-se, principalmente, nos princípios *jus fetiale* e *ius gentium*. O primeiro, inegavelmente sob cunho religioso, regulava a forma de declaração da guerra e seu cessar. O segundo princípio traz o conceito de direito aplicado universalmente sobre todas as gentes estrangeiras ao império. Hildebrando Accioly desenvolve o pensamento correlativo entre a aplicação do direito durante os períodos dos impérios e o desenvolvimento do direito internacional contemporâneo. Segundo Accioly:

O direito internacional, desenvolvido pelas relações entre os impérios persa e romano, contém não somente regras indispensáveis para as relações internacionais, como também muitos elementos do moderno direito internacional. [...]

Pode-se ver, com altos e baixos, a continuidade desse anseio até 1918, ao enterrar-se o modelo Vestfália, com a queda da dinastia dos HABSBURGO e o fim do Império Austro-Húngaro, após o término da primeira guerra mundial, para dar lugar às tentativas de instauração, nos anos vinte do século passado, de novo paradigma de ordenação internacional. (ACCIOLY, 2012, p. 65 e 67).

Em outubro de 1648 ocorreu um marco na história da Europa, assim como no desenvolvimento do direito internacional como ramo autônomo, com a celebração dos Tratados de Munster e Osnabruck, conhecido popularmente como o sistema de Vestfália. Tais tratados trazem elementos característicos da fundamentação religiosa de Hugo Grócio, como por exemplo o princípio da igualdade jurídica entre estados culminando na normatização internacional de caráter positivista a fim de alcançar a estabilidade no continente europeu. O sistema de Vestfália foi se esvanecendo à medida em que o senso revolucionário da França de Napoleão Bonaparte atingiu amplamente toda a Europa entre os anos de 1789 e 1799. Surge então novamente a necessidade de regulamentação internacional no continente, o que ocorre somente com o Congresso de Viena em 1815, momento em que advém os princípios de direito internacional e ideia de “concerto europeu”. Esses fundamentos são seguidos até o

⁴ ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G.E. do Nascimento e CASELLA, Paulo Barbosa. 2012, p. 51

ano de 1918 com o final de primeira guerra mundial. Comenta os autores sobre este período:

As tentativas de ordenação de sistema internacional, com a Santa Aliança e a Tríplice Aliança, colocaram os interesses dinásticos acima dos interesses mais amplos, representaram a reação reacionária, e perduraria, sem mutações substanciais, até Versalhes, e instauração da Sociedade das Nações, a partir de 1919. (ACCIOLY, SILVA, CASELLA, 2012, 107).

O Tratado de Paz de 1919 (Tratado de Versalhes), resultado de uma das conferências internacionais *ad hoc*, foi assinado entre as potências aliadas e a Alemanha colocando fim à primeira guerra mundial e, ao mesmo tempo, criou a Sociedade das Nações, a qual ressurgiu no período pós-guerra como a reformulada Organização das Nações Unidas. O Pacto da Sociedade das Nações alude ao espírito de coletividade e solidariedade entre os estados, conforme expresso em seu artigo 11, contudo sua existência fracassou com a eclosão da segunda guerra mundial.

1.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Classificadas como sujeitos de direito internacional, as organizações internacionais são fruto do fortalecimento das relações e aproximação dos estados através da cooperação voluntária, com a finalidade de buscar a segurança coletiva e a paz. A sua formação é baseada em necessidades comuns a serem tratadas por meio da coordenação entre os estados pactuantes mediante o tratado de sua constituição. Do ponto de vista estrutural, as organizações internacionais podem ser de alcance global ou regional. Quando classificadas conforme o seu domínio, abrangem as necessidades técnicas, sejam elas culturais, econômicas, políticas, sociais, administrativas ou ambientais. Ainda assim, seguindo a classificação de acordo com o poder decisório, as organizações internacionais podem ser de cunho supranacional ou intergovernamental, pontos que serão abordados mais detalhadamente nos capítulos seguintes.

Anteriormente ao surgimento das organizações internacionais, a estrutura de relações entre os estados se dava, principalmente, por meio de conferências internacionais *ad hoc*. José Cretella Neto⁵ comenta que já em 1826 é possível

⁵ NETO, José Cretella. 2007, p. 20

observar o movimento de conferências regionais no sistema pan-americano que se desenvolveu até a Conferência de Washington em 1885. A periodicidade das conferências ganhou força nas Américas, evoluindo até o próximo século quando se instaurou então a Organização dos Estados Americanos (OEA). A respeito da evolução das conferências internacionais, Neto ressalta:

A sociedade internacional assistiu, assim, ao nascimento de duas importantes práticas, que, associadas, estão na raiz das modernas organizações: as conferências internacionais periódicas e o estabelecimento de estruturas institucionais permanentes. A primeira, representada por múltiplos conclaves interestatais, das quais participam representantes dos Estados-membros, e que adotam decisões por meio de votação unânime, fez surgir verdadeira diplomacia parlamentar, que passou a ser utilizar de um novo instrumento jurídico, o tratado multilateral. (NETO, 2007, pág. 21).

Aos poucos, a eficácia dos resultados das conferências internacionais *ad hoc* passa a ser questionada uma vez que os Estados começam a encontrar dificuldades para desenvolver e justapor as resoluções advindas das reuniões. Por ser de natureza *ad hoc*, à medida em que surgiam novos temas de interesse dos Estados, uma nova conferência era organizada. Desta forma, a regularidade das conferências se intensificou gradativamente, gerando atrasos e complicações para as partes interessadas. Além de que, a ausência de um princípio vinculante atrelada ao envolvimento dos Estados dava espaço para falhas no comprometimento destes para cumprir as obrigações acordadas. Em terceiro lugar, diferentemente de como ocorre em algumas organizações internacionais da atualidade, a tomada de decisão para assuntos significativos era com base na unanimidade e não na maioria dos votos, ou seja, procedia o cumprimento absoluto do princípio da igualdade. Por fim, a essência das próprias conferências sofreu alteração a partir do momento em que as discussões passaram a ser palco de formulação de políticas estatais, afastando a ideia de foro de discussões e encontros para elaborar resoluções de caráter internacional.

Ao passo que as conferências internacionais *ad hoc* vão evoluindo durante o século XIX, começam a surgir grupos especializados por iniciativa voluntária dos Estados, são eles: Comissões Fluviais, Uniões Administrativas, Comissões Sanitárias e Comissões Financeiras. Cada entidade internacional era composta pelos Estados-membros com finalidade técnica, a destacar os grupos das Uniões Administrativas e Comissões Financeiras, responsáveis pela cooperação tecnológica e supervisão administrativas de empréstimos internacionais, respectivamente. O advento dessas

entidades altera a forma como os Estados se organizavam durante a votação. O que antes era tratado de forma apurada seguindo a norma da unanimidade, passa a ser mais simples através da votação equânime. Em paralelo, os temas abordados nas entidades não englobavam mais apenas àqueles de interesse exclusivo dos Estados, mas também àqueles inerentes à comunidade internacional como um todo ao empregar o preceito da cooperação.

Posteriormente às consequências devastadoras da primeira guerra mundial, a necessidade dos Estados em buscar alternativas de atuação no plano internacional a fim de solucionar pacificamente os conflitos culminou na formação da Sociedade das Nações por meio do Pacto anexo ao Tratado de Versalhes em 1919. A constituição da Sociedade das Nações é uma forte referência sobre o estudo do papel e impacto das organizações internacionais no sistema internacional. Argumentou-se o nível de influência e natureza da Sociedade sob a perspectiva de ter personalidade jurídica, ser ou não considerada como sujeito de direito internacional e a esfera de suas obrigações e direito no âmbito da comunidade internacional.

De fato, os grupos técnicos, principalmente ligados às Uniões Administrativas, se mostraram resistentes em aderir ao sistema da Sociedade das Nações e criaram organizações internacionais independentes, a destacar a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Corte Permanente de Justiça Internacional, instituições de suma importância à condução das relações internacionais modernas.

O fracasso da Sociedade das Nações em evitar a segunda guerra mundial, levantou novamente a ideia de estreitar e aprofundar o conceito de cooperação internacional estruturada de tal forma que pudesse prover estabilidade permanente no mundo pós-guerra. No tocante a esta perspectiva em questão, José Cretella Neto comenta:

Do ponto de vista doutrinário, confirmou-se a necessidade de uma evolução do princípio de especialidade das organizações internacionais, pelo qual as competências dessas instituições deveriam ser exercidas em detrimento da exclusividade das soberanias nacionais e, em consequência, de uma revisão do conceito, ainda fortemente arraigado, da soberania estatal absoluta. (NETO, 2007, pág. 31).

A primeira metade do século XX do cenário europeu foi marcado pela divisão política e econômica entre os países, sendo que somente após o período pós-guerra é que vemos alteração significativa nessas esferas que contribuem para o

aprofundamento da integração regional no continente. Antes, governos absolutistas coexistiam ao lado de governos democráticos parlamentares, impedindo a fluidez nas negociações e cooperação interestatal. O mundo pós-guerra trouxe uma nova realidade. Somente em meados da década de 1970 é que os poderes autocratas deixam de existir e dão lugar a uma nova divisão: oeste capitalista e o leste socialista, de tal forma que é aberto espaço para a maior flexibilidade nas negociações e criação da identidade europeia por meio da união dos Estados dentro das organizações internacionais. No âmbito econômico, vemos as relações comerciais entre os países se transformarem fluindo para o lado da interdependência, devido ao crescimento dos fluxos comerciais e investimentos privados.

Não obstante, do outro lado do globo, o continente americano sofria uma mutação local paralela. O anseio pela independência, levou alguns países da América Latina a enxergar a integração por meio das organizações internacionais como solução para o sucesso econômico e social da região. Elizabeth Accioly (2010, pág. 63) comenta que desde o governo de Getúlio Vargas, em 1935, havia o movimento de negociações internacionais com a finalidade de unir as potências sul-americanas (Argentina, Brasil e Chile) e formar o bloco econômico ABC. Entretanto, a iniciativa foi desmotivada pelo governo de Roosevelt.

1.2 DIREITO DA INTEGRAÇÃO

A integração é conceituada como sendo o *status* jurídico no qual os Estados cedem ou transferem parte de sua soberania para formar uma região a ser desenvolvida com base na cooperação mútua por meio de ações favorecendo a eliminação de barreiras, promoção da livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais através da implementação de políticas articuladas sob o amparo de um sistema supranacional ou intergovernamental. A ininterrupta necessidade dos Estados em buscarem a paz e o desenvolvimento econômico-social harmônico no mundo pós-guerra, levou à intensificação do fenômeno conhecido como regionalismo. A organização geográfica, os interesses comuns e os históricos culturais tornam os Estados adeptos à assistência multilateral com o intuito de progredir na criação de um mercado comum competitivo em escala internacional.

As décadas de 80 e 90 foram um grande marco para o comércio internacional. Ao passo em que o bloco socialista e o comunismo se dissolvem, o que mais tarde culminam no fim da Guerra Fria, o pensamento liberal e o sistema capitalista dominam a conjuntura das relações entre os Estados e fortalecem o corolário advindo da era da globalização econômica. Se antes o cenário econômico mundial era pautado em ações protecionistas para eliminar competidores internacionais e conquistar novos mercados, a ordem econômica internacional no pós-guerra trazia um novo ideal. Liderado pelos norte-americanos, a nova ordem era fundamentada em princípios liberais, em que a busca pelo lucro não sofria interferência do Estado. Por consequência, no final do século XX, a ação dos Estados está voltada ao controle e regulamentação do comércio internacional com finalidade de atingir um cenário mais pressentível. A respeito do elo entre o regionalismo e a globalização, Octavio Ianni afirma:

A globalização do capitalismo está sendo acompanhada da formação de vários sistemas econômicos regionais, nos quais as economias nacionais são integradas em um todo mais amplo, criando-se assim condições diferentes para a organização e o desenvolvimento das atividades produtivas. Em lugar de ser um obstáculo à globalização, a regionalização pode ser vista como um processo por meio do qual a globalização recria a nação, de modo a conformá-la à dinâmica da economia transnacional. (IANNI, 1997, pág. 115)

Destarte, surgem então a formação de blocos econômicos regionais a fim de facilitar o comércio mundial. Cada bloco econômico regional é considerado como uma organização internacional composta pela aderência voluntária de Estados soberanos por meio de tratado internacional sendo os mais notórios o Mercosul e a União Europeia. A formação dos blocos econômicos regionais segue uma lógica de fases, em que cada fase a integração é atingida em nível superior da mesma forma que a soberania estatal é relativizada. A seguir, discorre-se detalhadamente as fases de integração econômica: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união monetária. A união política é classificada por muitos autores com o nível mais alto da integração regional, passando a ser estudada dentro do conceito do direito comunitário.

1.2.1 ZONA DE LIVRE COMÉRCIO

A primeira fase de integração econômica consiste na criação de uma zona comum que promove a redução ou eliminação das taxas alfandegárias dentro do bloco regional. Usualmente são tratados os encargos e a equalização tributária a fim de que a circulação interna dos produtos seja facilitada.

O conceito da zona de livre comércio está descrito no artigo XXIV do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*): “*entende-se por zona de livre troca um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (...) são eliminados para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre troca.*”

Para que seja implementada a zona de livre comércio, os países do bloco regional precisam firmar um tratado cujo objetivo é a livre circulação de mercadorias sem restrições ou tarifas de importação. Entretanto, para que a livre circulação de mercadorias ocorra, é preciso que os países comprovem que a maior parte da mão-de-obra e matéria-prima sejam de origem de um dos países pertencentes ao bloco⁶.

Em 1960 houve uma tentativa de implementar a zona de livre comércio na América Latina por meio da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio, a ALALC, criada através do Tratado de Montevideu.

1.2.2 UNIÃO ADUANEIRA

O passo seguinte à integração regional é a união aduaneira dentro do bloco. Esta, por sua vez, contempla a zona de livre comércio e inclui a circulação de bens derivados tanto dos países membros, como de terceiros. O artigo XXIV do GATT também faz alusão a esta etapa: “*2. Para os fins de aplicação do presente Acordo, entende-se por território aduaneiro todo o território para o qual tarifas aduaneiras distintas ou outras regulamentações aplicáveis às trocas comerciais sejam mantidas a respeito de outros territórios para uma parte substancial do comércio do território em questão.*”

⁶ ACCIOLY, Elizabeth. 2010, p. 25

Além do tratamento de circulação de bens oriundos de países associados ao bloco, a união aduaneira é caracterizada pela implementação de uma tarifa externa comum (TEC) nas negociações. Desta forma, cria-se a harmonização e padronização nas negociações comerciais dentro do bloco em questão. Em decorrência de ambos os fatores, Elizabeth Accioly (2015, p. 27) evidencia o distanciamento estatal frente à sua política comercial autônoma, uma vez que a partir do momento em que a TEC é aplicada, os países têm sua autonomia limitada e conduzem as negociações com terceiros somente dentro do bloco ativo. Desta forma, fica claro como a união aduaneira requer que os países abdicuem a sua soberania em prol da integração de forma mais acentuada do que o primeiro estágio, a zona de livre comércio.

O art. 16 do Protocolo de Ouro Preto, Tratado que criou o bloco do Mercosul, prevê a implementação da união aduaneira nos países. Entretanto, devido as dificuldades na consolidação da TEC, não se pode afirmar ainda que o bloco atingiu este nível de integração regional.

1.2.3 MERCADO COMUM

Trata-se do aperfeiçoamento e fortalecimento dos níveis anteriores à medida em que os países exercem as quatro liberdades trazidas por este nível. São elas: livre circulação de bens, livre circulação de pessoas, livre prestação de serviços e liberdade de capitais. Alguns autores ainda trazem a concorrência como a quinta liberdade da implementação do mercado comum em um bloco regional.

A livre circulação de bens nada mais é do que a abertura de fronteiras e enfraquecimento de barreiras alfandegárias para que haja maior fluidez no fluxo dos bens entre os países membros do bloco. Desta forma, é necessário que o bloco já tenha atingido o nível de união aduaneira e tenha colocado em prática a tarifa externa comum nos acordos, assim como a política comercial comum.

A segunda liberdade, livre circulação de pessoas, impacta, principalmente, no controle de fronteiras, já que é esperado que haja uma padronização nos procedimentos imigratórios para que os cidadãos dos países pertencentes ao bloco possam circular sem enfrentar burocracia. Ademais, os cidadãos podem usufruir do privilégio de exercer uma profissão ou residir em qualquer país do bloco econômico. Neste ponto, a União Europeia é o maior exemplo de uniformização da política

imigratória com a criação do Espaço Schengen em 1985 ao suprimir paulatinamente os controles das fronteiras internas. Em 1990, a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen traz novas vantagens à circulação de pessoas. Nas palavras de Elizabeth Accioly⁷, a Convenção “*acrescentou a adoção de medidas sobre vistos, circulação de estrangeiros, asilo, cooperação judiciária, polícia e segurança, extradição e criou o Sistema de Informação Schengen (SIS).*”

Em terceiro lugar, a livre prestação de serviços assegura que, além de poderem circular livremente, os cidadãos do bloco tenham a oportunidade de se estabelecer ou prestar serviços em qualquer um dos países-membros sem discriminação pela sua nacionalidade primária e recebam tratamento igualitário aos nacionais. Por conseguinte, a livre prestação de serviços alude também à liberdade de estabelecimento aos cidadãos da União Europeia. De forma prática, cabe-se a dizer que um nacional francês tem o direito de se estabelecer na Espanha e prestar serviços neste país sob as mesmas condições normativas que os trabalhadores espanhóis.

O implemento das liberdades acima descritas culmina na quarta liberdade: a livre circulação de capitais. Sob este aspecto, João de Mota Campos destaca:

Na verdade, o exportador de mercadorias quer receber, sem entraves de qualquer ordem, o valor dos bens que vendeu para outros Estados-membros, tal como o importador de tais bens precisa obter livremente no seu país e remeter para o de seu fornecedor a moeda correspondente ao preço dos bens adquiridos; o trabalhador migrante seria desencorajado de exercer a sua atividade laboral noutra Estado-membro no caso de lhe não ser assegurada a liberdade de transferir para o seu país de origem parte do salário que conseguisse economizar; e também o empresário que se estabelece noutra Estado aspira a realizar lucros que pode querer repatriar sem entraves; de igual modo, o trabalhador independente prestador de serviços fora de seu país, carece de movimentar livremente a remuneração dos serviços prestados. (CAMPOS, 2010, pág. 600).

No âmbito da União Europeia, a livre circulação de capitais foi solidificada em 1992 através do Tratado da União Europeia que teve por finalidade a criação de uma moeda única, o euro, cujo fluxo comercial iniciou em 2002.

Por fim, alguns autores, como Carlos Roberto Husek⁸, consideram a concorrência como uma liberdade inerente ao mercado comum, o qual é definido pelo autor por ser “*o mecanismo de base da economia de mercado, ensejando que a relação de consumo possa ser exercitada com serviços de qualidade, preços mais*

⁷ ACCIOLY, Elizabeth. 2015, p. 29

⁸ HUSEK, Carlos Roberto. 2017, p. 245

baixos, numa disputa sadia de mercado. ” A harmonização de normas dentro da União Europeia protege os consumidores de vantagens comerciais que os empresários venham a obter no mercado integrado, como por exemplo a formação de cartéis e concessão de subsídios do governo.

1.2.4 UNIÃO MONETÁRIA

A última fase do processo integracionista refere-se à organização central dos setores da economia dentro do bloco. Nesta fase os Estados-membros trabalham em prol da efetivação da moeda comum e formulação de uma estratégia cambial única. Nesta perspectiva, a União Europeia estabeleceu a criação do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) em 1998, o Banco Central Europeu. Pela primeira vez é vista a translação da gestão da moeda nacional para o sistema financeiro do poder comunitário.

Em certo grau, alguns autores vislumbram a evolução da união monetária para um grau maior de integração a alcançar a união política entre os Estados-membros. Tal enfoque atribui a formação de uma única unidade política regional, assim como as confederações. Este seria então o ponto máximo da integração regional de um bloco econômico.

1.3 DIREITO COMUNITÁRIO

O Direito Comunitário é o desenvolvimento refinado do Direito da Integração baseado na construção de um novo sistema jurídico *sui generis*, ou seja, não está relacionado ao direito interno dos Estados, tão pouco pode ser deturpado sob os vieses do Direito Internacional Público. Neste sentido, os blocos regionais passam a não somente tratar de assuntos econômicos, mas também de questões políticas, jurídicas e sociais. Se o Direito da Integração é compreendido pelas duas primeiras fases integracionistas, o Direito Comunitário é alcançado pela busca da realidade política-jurídica, a qual traz uma série de implicações não abrangidas antes, como por exemplo a livre circulação de pessoas, mercadorias, bens e serviços.

Destarte, as normas do Direito Comunitário são regidas por princípios próprios por meio dos órgãos comunitários advindos do seu tratado constitutivo, mecanismo do Direito Internacional Público, e aplicadas de forma imediata e efetiva no sistema interno dos Estados-membros da comunidade. Mais uma vez o exemplo de maior relevância neste tema é a União Europeia. Segundo Eduardo Bacchi Gomes:

Os órgãos da União Europeia têm autonomia de competências e funções na defesa dos interesses da comunidade, como é o caso da Comissão e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. As normas produzidas por seus órgãos, as chamadas “fontes secundárias”, tem aplicabilidade direta nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, gerando direitos e obrigações para os cidadãos comunitários. (GOMES, 2003, pág. 160).

De forma sucinta Husek⁹ evidencia os princípios funcionais do Direito Comunitário. São eles: princípio da subsidiariedade, relativo à atuação da comunidade frente ao direito interno; princípio da competência por atribuição, a qual limita o campo de atuação da comunidade através dos tratados; princípio da proporcionalidade, de tal forma que a comunidade deve se manter dentro dos meios necessários a fim de atingir sua finalidade; princípio da coesão, aplicado no âmbito econômico e social; princípio da lealdade, a boa-fé deve ser fundamental no emprego dos acordos; princípio da igualdade, cujo direito interno e direito comunitário devem ser tratados como iguais sem comprometer a personalidade jurídica do Estado; princípio da democracia, através transparência na tomada decisão frente aos cidadãos europeus; princípio da supranacionalidade, primazia do direito comunitário sobre o direito interno; e o princípio do acervo comunitário, preservação dos tratados em vigor.

1.4 A SOBERANIA NA INTERGOVERNABILIDADE E SUPRANACIONALIDADE

O termo soberania é de uso comum na comunidade do Direito Internacional. Diversos cientistas políticos e juristas desenvolveram trabalhos acerca do tema para melhor entendermos a terminologia e aplicação no ramo. Dentre os principais

⁹ HUSEK, Carlos Roberto. 2017, p. 246-247

estudiosos europeus, destacam-se Jean Bodin¹⁰, Thomas Hobbes¹¹ e Jean-Jacques Rousseau¹².

Mergulhado em uma Europa absolutista, Bodin relata a importância de se analisar e fragmentar os acontecimentos passados para explicar a soberania por meio da organização das sociedades. Para o jurista francês, “a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República” (cap. VIII, p. 47), porquanto a República é a representação do conjunto de famílias ou colégios que estão sujeitos a um mesmo comando. Baseado nesta indicação, as duas características principais trazidas por Bodin são: absoluto e perpétuo. Absoluto, uma vez que a figura que detém o poder soberano não o compartilha com outra figura e, tão pouco, se submete a outrem. Desta forma, o poder exercido se torna incondicional, inalienável e pleno. Simultaneamente, o poder soberano também é caracterizado por Bodin como perpétuo, ou seja, não possui prazo, ele é vitalício e não expira no decorrer dos tempos. Esta classificação torna o poder soberano como único, posto que a figura que o exerce não sofre ameaças de perda ou, até mesmo, enfraquecimento do seu poder. Em relação ao comando, Bodin elucida que há três classes de República: monarquia, democracia e aristocracia. A monarquia, como bem entendida, é a detenção do poder soberano por uma única pessoa que não faz parte da sociedade; a democracia é essência do estado popular, dado que o povo ou a sua maioria detém o poder soberano; já a aristocracia é vista por Bodin como a conservação do poder soberano por uma minoria do povo que dita as leis aos demais.

Para analisar a ideia de soberania para Hobbes, primeiro é necessário compreender a sua teoria sobre a formação de um Estado. Em sua obra mais emblemática, O Leviatã, Hobbes defende que os homens, em seu estado natural, são iguais uns aos outros, ou seja, os homens são tão iguais que não são postos de forma superior uns aos outros. Desta forma, o filósofo sustenta que todo homem goza de seu direito de natureza (*jus naturale*), tal que, por consequência, cada homem na sociedade tem o direito de usufruir da sua liberdade e poder de forma arbitrária e igual. Isto quer dizer que o princípio da igualdade é exercido em sua totalidade, já que todos os homens exercem os mesmos direitos. Esta condição traz à luz um cenário de instabilidade, pois os interesses individuais dos homens entram em conflito, seja por

¹⁰ Obra: Six Livres de la République (1576)

¹¹ Obra: O Leviatã

¹² Obra: Contrato social

desejarem o mesmo fim, ou por enxergarem impasse em conquistar o seu interesse em detrimento do interesse do outro. Logo, para Hobbes, o resultado da condição do direito de natureza do homem é a guerra, motivada pela competição, desconfiança e busca pela honra. O recurso para evitar os conflitos entre os homens naturais seria a formação de um Estado por meio de um contrato fundamentado na lei da natureza. Hobbes acredita que o Estado é formado quando o homem natural reconhece o risco eminente da guerra baseado nas consequências de seu direito natural e, para promover a busca pela paz, firma o contrato em seu meio delegando o seu poder a uma entidade superior, o Estado. Tal entidade exerce o poder sobre os homens e não se sujeita a nenhuma figura acima de si mesmo. Sob esta nova condição, Hobbes defende que o poder do Estado precisa ser pleno, sendo que a sua existência é a condição necessária para haver sociedade. Logo, um não existe sem o outro.

Do mesmo modo que Hobbes disserta acerca do estado de natureza do homem, Rousseau, similarmente, se baseia nesta condição para desenvolver sua concepção sobre a soberania. Para o cientista político, ao abandonar seu estado primitivo, a sociedade dos homens arquiteta o direcionamento de seu poder individual e atinge a união através do contrato social que constrói as bases da formulação do Estado. Tal contrato social é posto de forma que também implica em fortalecer a relação entre Estado e homem, uma vez que o homem passa a ser incumbido de obrigações sociais perante ao Estado e à sociedade. A figura do soberano carrega, dentre outras responsabilidades sociais, a de ser a representação máxima do poder dos homens e, por gozar de poder pleno, encontra em outras uniões a igualdade soberana:

Essa pessoa pública, que se forma, desse modo, pela união de todas as outras, tomava cidade antigamente o nome de e, hoje, o de república ou de corpo político, o qual é chamado por seus membros de Estado quando passivo, soberano quando ativo, e potência quando comparado a seus semelhantes. (...)

Mas o corpo político ou o soberano, não existindo senão pela integridade do contrato, não pode obrigar-se, mesmo em relação a outrem, a nada que derogue esse ato primitivo, como alienar uma parte de si mesmo ou submeter-se a um outro soberano. Violar o ato pelo qual existe seria destruir-se, e o que nada é nada produz. (WEFFORT, 2011, pg. 169).

Ora, se entendemos que a soberania é o exercício do poder em seu mais alto nível e que não existe nenhum ator no sistema internacional superior aos Estados, como se dá a organização política dos blocos econômicos para garantir os seus

interesses e respeito à soberania estatal? Este desdobramento, principalmente nos blocos do Mercosul e União Europeia, é decomposto por meio de duas formas de governo: intergovernabilidade e supranacionalidade.

Derivada dos princípios do Direito Internacional Público, a intergovernabilidade é caracterizada pela união voluntária de Estados soberanos em prol da integração regional, contanto que as normas produzidas dentro do bloco econômico não são de caráter vinculativo direto. Isto quer dizer que, quando os Estados se unem para tomar a decisão sobre determinado tema e, por consequência, a decisão gera uma norma, o Direito Interno do Estado determinará como esta norma será recebida no Estado de acordo com a sua concepção jurídica (monista ou dualista¹³), preservando os seus direitos constitucionais.

O Mercosul é o exemplo genuíno de bloco regional cujo sistema é baseado na intergovernabilidade. Não vemos em sua estrutura orgânica a presença de um órgão regulador cuja autoridade está acima do Direito Interno dos Estados-partes e, sim, sujeita a este, sendo que a sua composição é um dos motivos pelo qual o Mercosul é conduzido pelas regras intergovernamentais. Entre os quatro Estados-partes, Paraguai e Argentina reconhecem a existência da supranacionalidade na comunidade internacional, entretanto a redação da Constituição do Brasil e do Uruguai não prevê a sua participação explícita em organismos regidos por outro sistema que não seja a intergovernabilidade. Por não haver uma entidade reguladora dentro do Mercosul a qual os Estados-partes estão sujeitos, surge então a estratégia de coordenar as soberanias para que o bloco econômico trabalhe em prol dos interesses comuns. Esta sistemática permite que as negociações sejam realizadas de forma horizontal entre os Estados, o que traz maior liberdade às negociações e viabiliza um ambiente comercial propício para a integração regional sem que haja a imposição de interesses dos Estados mais fortes economicamente.

¹³ Tanto na teoria monista quanto na dualista, analisa-se o papel e a centralidade do Estado na articulação jurídica. A teoria monista defende que o ordenamento jurídico é pautado na relação hierárquica entre o Direito Internacional e o Direito Interno. A partir dos estudos do jurista Hans Kelsen (1881-1973), o qual defende a subordinação do Direito Interno ao Direito Internacional, muitos outros autores surgiram com o discurso sobre a teoria monista. Alguns, defendem a supremacia doméstica, outros a supremacia internacional. Em contrapartida, a teoria dualista não nega a existência de dois ordenamentos jurídicos independentes. Segundo o dualismo, não é possível construir um sistema jurídico único, ambos os ordenamentos são distintos e intermediados pela estrutura dos três poderes.

Contudo, a intergovernabilidade não cria espaço para a intensificação da integração conforme os níveis descritos no capítulo 1.2 deste estudo, bem como abre uma lacuna no quesito cumprimento das normas. Para que a tomada de decisão dentro do Mercosul surja efeito, dois princípios do Direito Internacional são postos como mecanismo de garantia de cumprimento de normas: a reciprocidade e o *pacta sunt servanda*¹⁴. O art. 2 do Tratado de Assunção, o qual constitui o Mercosul, explicita o princípio quando determina que “o Mercado comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”, na mesma proporção que, os Estados-partes do bloco não podem recorrer ao seu Direito Interno para descumprir as normas oriundas do Mercosul, conforme as disposições dos arts. 27 e 46 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

Em compensação, a supranacionalidade é entendida como a expressão da vontade soberana dos Estados em criar um órgão regulador com poderes para tomar decisões obrigatórias a todos os Estados-membros dentro bloco regional. O conceito do termo surgiu com a criação da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) por meio do art. 9º do Tratado de Paris ao discorrer sobre a Alta Autoridade. No capítulo seguinte será discorrido sobre o caminho percorrido para a integração no continente europeu desde a CECA até a transformação do que conhecemos hoje por União Europeia.

Se na intergovernabilidade o Direito Interno dispõe sobre a forma de aplicar as normas do bloco, na supranacionalidade vemos o surgimento de um novo sistema jurídico, cuja natureza não pode ser confundida com o Direito Interno e tão pouco com o Direito Internacional Público. Assim, a supranacionalidade constrói, mediante os Tratados Internacionais constitutivos da União Europeia, um sistema com regras e princípios próprios aplicados a todos os Estados-membros sobrepondo-se, mas não em conflitante, ao Direito Interno. Mais uma vez é necessário se voltar à análise da Constituição dos Estados-membros a fim de verificar as oportunidades e entraves para a implementação deste sistema. A respeito disso, destaca Eduardo Gomes:

A Constituição da República Federal da Alemanha representa, de forma mais clara, a política dos Estados-membros da União Europeia de fundamentar a construção do processo de integração nos seus ordenamentos constitucionais, pois prevê expressamente, como política nacional, a construção de uma Europa integrada, fundamentada no respeito aos direitos humanos, nos princípios

¹⁴ O art. 40 do Protocolo de Ouro Preto descreve o procedimento de aplicação das normas do Mercosul.

democráticos do direito, sociais e federativos, bem como no princípio da subsidiariedade, possibilitando a delegação de competências soberanas. (GOMES, 2003, pg. 2)

Assim sendo, a forma de governo fundamentada na supranacionalidade propicia o ambiente para que haja o desenvolvimento mais profundo da integração, já que os Estados-membros, a exemplo da União Europeia, delegam igualmente uma parte da sua soberania ao bloco. Isto não quer dizer que os Estados-membros deixam de ser soberanos ou perdem poder perante os demais Estados-membros. Pelo contrário, é por serem soberanos que os Estados-membros decidem se unir em favorecimento do grupo, o qual somente cria existência quando todos os Estados-membros delegam parte de sua soberania de forma recíproca, ou seja, dentro da União Europeia todos os Estados-membros cumprem esta condição uniformemente. Todavia, pode-se afirmar que a soberania não é delegada em sua totalidade.

Ao firmar o Tratado Internacional constituinte da União Europeia, os Estados-membros conferem poder ao bloco para promover o seu funcionamento, entretanto a sua competência é limitada conforme os interesses do bloco em si, não havendo espaço para os Estados defenderem seus próprios interesses em discordância do bem comunitário. A delegação de competências mencionada no escrito de Eduardo Gomes (2003) e disposta no Art. 5 do Tratado da União Europeia, faz alusão ao campo de atuação e temas de responsabilidade do bloco regional. Em outras palavras, o Tratado da União Europeia determinará quais temas serão de competência exclusiva ou compartilhada de tratamento por vias comunitárias, culminando no exercício de soberania relativizada dos Estados.

Os moldes estruturais do governo supranacional criam caminhos para que haja mais integração e cooperação entre os Estados ao passo que possibilita o desenvolvimento de políticas comuns abrangentes e aplicadas a todos os membros. Este arranjo também contribui para uma organização mais harmônica tornando homogênea a busca pelos objetivos comunitários da União Europeia.

2. BLOCOS ECONÔMICOS: UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL

2.1. PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DO MERCOSUL

O anseio pela unificação da América Latina surgiu com o revolucionário Simón Bolívar¹⁵ (1783-1830) ao promulgar o Tratado de União, que culminou na criação da Liga e Confederação Perpétua entre os países da América Central, a Colômbia, México e Peru, assim como na formação da Grã-Colômbia composta por Colômbia, Peru, Venezuela e Equador, da qual foi presidente até sua renúncia devido à falha do seu ideal de união latino-americana.

Na conjuntura política brasileira, movimentos integracionistas são identificados já nos governos de Campos Sales (1900) e Getúlio Vargas (1935) com a tentativa de criar um bloco regional entre as potências sul-americanas Argentina, Brasil e Chile, denominado Bloco ABC. Entretanto, a influência externa dos Estados Unidos no continente Sul-Americano abortou o plano.

Anos depois, em 1948, foi criada a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) no campo das Nações Unidas com o intuito de facilitar os meios de cooperação regional para atingir a união aduaneira. Dentre as contribuições da CEPAL, destaca-se a formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), através do Tratado de Montevideu em 1960. Composta por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, a ALALC tinha como foco a implementação do mercado comum na América Latina por meio de uma zona de livre-comércio em um período de doze anos. Todavia, a crise econômica mundial e a disparidade político-econômica entre os países levaram ao fracasso da Associação, já que a década de 60 foi marcada pelo surgimento dos regimes autoritários na América Latina.

Em contrapartida à conjuntura política da época, os Estados reconheciam a importância do desenvolvimento econômico regional com base na assistência mútua

¹⁵ A expressão de maior repercussão de Simón retrata sua aspiração: *“Es una idea grandiosa pretender formar de todo el nuevo Mundo una sola nación, con un sólo vínculo que una sus partes entre sí y como un todo. Ya que tiene un origen, una lengua, las mismas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un sólo gobierno que confederase los diferentes Estados que vengam a formarse”*. (PILETTI, Néilson. O Mercosul e a sociedade global. São Paulo: Ática, 1995, p. 31)

com os vizinhos. Desta forma, em 1980, um novo Tratado Internacional é assinado na cidade de Montevideu com a finalidade de substituir a insolúvel ALALC. A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) é estruturada sob a base da ALALC, porém com um diferencial: enquanto a primeira dispunha da criação do mercado comum regional num prazo de quinze anos (1970-1985), a segunda não estipulava o prazo para a implementação do mesmo. Para desventura dos Estados, a ALADI não teve êxito na sucessão à ALALC.

Neste interim, outro bloco econômico formou-se entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru: a Comunidade Andina das Nações (CAN). Em 1969, tais países assinaram o Acordo de Cartagena que trouxe à existência o CAN. Com uma proposta semelhante à ALALC, além de empregar a união aduaneira, esta Comunidade também fechou o acordo para implementar a tarifa externa comum, mas este plano não passou ainda de um esboço comunitário entre os países.

Diante de tantas tentativas e ideais integracionistas, a história da América Latina seguiu o rumo similar ao do continente europeu. Assim como Alemanha e França, as duas maiores potências comerciais e produtoras de carvão da época, tiveram de se aliar para então iniciar a consolidação da integração europeia, deste lado, Argentina e Brasil, caminharam para o progresso e criação do Mercosul. Este processo tem origem em 1985 com a Declaração de Iguazu, a qual legalizou a inauguração da Ponte Presidente Tancredo Neves, unindo os países na fronteira entre as cidades de Puerto Iguazu (Argentina) e Foz do Iguazu (Brasil). Sem embargo, esta aliança bilateral, sem dúvida, foi o pontapé inicial para preparar o caminho à criação do Mercosul, dado que propiciou a aproximação das potências nos anos seguintes por meio do Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986), o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988) e a Ata de Buenos Aires (1990), sobre a qual Elizabeth Accioly salienta sua importância:

O processo de integração Brasil-Argentina adquire novos contornos, com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento – TICD, prevendo a conformação de um espaço econômico comum no prazo de dez anos, com a crescente eliminação dos obstáculos alfandegários e não-alfandegários e a gradual liberalização do comércio bilateral. O auge desse processo foi atingido com a Ata de Buenos Aires, em 6 de julho de 1990, que tinha por meta reduzir o prazo para a criação do espaço econômico comum para dezembro de 1994. (ACCIOLY, 2010, pq 71)

Assistindo as movimentações das maiores potências sul-americanas, os demais países do continente expressam o interesse em aderir o bloco. Uruguai e Paraguai se juntam à Argentina e Brasil em 1991 através da ratificação do Tratado de Assunção. À título de Estados associados, Bolívia e Chile aderem ao bloco em 1996, assim como o Peru assina um acordo de livre-comércio com o Mercosul em 2003. A abrangência da integração na América do Sul torna-se expressiva quando o Mercosul se une ao CAN em 2002 ao celebrar o Acordo de Complementação Econômica (ACE 56), o qual contribui para o surgimento da UNASUL¹⁶ em 2007.

Em termos de desenvolvimento econômico comunitário, o Mercosul percorreu duas fases, sendo a primeira de caráter provisório e a segunda, definitivo. Ambas as fases estão contempladas pelo Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto. A primeira fase, concluída em 1994, desenhou as bases para a formação do mercado comum¹⁷, já a segunda fase tinha como finalidade a implementação da união aduaneira na região por meio da aplicação da tarifa externa comum (TEC). Contudo, a formação do mercado comum do Mercosul não evoluiu para a concretização a nível das quatro liberdades integracionistas (livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais).

No que tange à circulação de pessoas, em 2009 foi assinado o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile. Tal Acordo desenha a política de migração comunitária dos Estados Partes e Associados ao estabelecer as regras para um nacional de um Estado fixar residência em outro Estado, tendo como princípio a igualdade de direito civis, a reunião familiar, igualdade de tratamento com os nacionais, compromisso em matéria previdenciária, direito em transferir recursos e o direito de seus filhos (Art. 9). Entretanto, por mais que o referido Acordo elucida facilidades de residência em outro Estado Parte, o mesmo não traz disposições que implicam na livre circulação de pessoas, uma vez que mesmo com a integração entre os países, as fronteiras são controladas pelas forças internas e o deslocamento dos nacionais dentro do bloco somente ocorre mediante identificação.

¹⁶ Nas palavras do Ministério de Minas e Energia do Brasil, “a UNASUL visa a criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”. Disponível em http://www.mme.gov.br/documents/36082/294653/Unasul_VisaoGeral.pdf/23715345-0aad-f6ce-4844-b41ad429af26

¹⁷ Art. 5 do Decreto 350/91.

A coordenação pactuada entre os Estados-Partes do Mercosul no Protocolo de Ouro Preto (1994), contribuiu para a formação do bloco regional que conhecemos hoje, dado que traz à existência o complemento às instituições do Mercosul já descritas no Tratado de Assunção. Assim dizendo, o Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão Parlamentar Conjunta, Comissão de Comércio do Mercosul, Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul¹⁸.

2.1.1 PARLAMENTO DO MERCOSUL

Sua antecessora, a Comissão Parlamentar Conjunta, surgiu nos primórdios do processo de integração regional da América do Sul, mais especificamente no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento¹⁹ firmado entre Argentina e Brasil. Entretanto, a mesma estrutura foi aprovada após a ratificação do Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Já em 2005, foi publicado o Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul²⁰ em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta.

Os principais propósitos do Parlamento é garantir e defender a democracia dentro do bloco econômico enquanto viabiliza a representação dos povos e a consolidação da integração na região contando com a participação ativa da sociedade civil neste processo. Suas ações se resumem em solicitar relatórios e fiscalizar as atividades do Mercosul em respeito aos princípios de sua formação. Trabalha em conjunto com os demais órgãos institucionais a fim de fomentar o intercâmbio de informações vinculadas ao desenvolvimento comunitário. É composto proporcionalmente por parlamentares eleitos de forma direta, universal e secreta que cumprem um mandato de quatro anos (Arts. 6 e 10). Os parlamentares votam sobre as decisões do Parlamento por maioria simples (mais da metade dos parlamentares presentes na sessão); maioria absoluta (mais da metade do número total de membros do Parlamento); maioria especial (dois terços do número total de membros do Parlamento) e; maioria qualificada (maioria absoluta de integrantes parlamentares de

¹⁸ Art. 1 do Decreto 1.901/96.

¹⁹ Art. 8 do TICD.

²⁰ Parlamento do Mercosul. Disponível em

https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf.

cada Estado). A condução da forma de tomada de decisão é estabelecida conforme o Regime Interno do Parlamento (Art. 15).

2.1.2 CONSELHO DO MERCADO COMUM

Compreendido como órgão máximo do Mercosul, o Conselho está à frente da coordenação e regulação da política do processo de integração do bloco, assim como da diretiva das tomadas de decisões, a fim de garantir a base constitucional e as disposições do Tratado de Assunção que fundamentam a existência do Mercosul. O Art. 8 do Protocolo de Ouro Preto expressa as obrigações e atribuições do Conselho, sendo elas:

São funções e atribuições do Conselho do Mercado Comum:

I - vela pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de sus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;

II - formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum;

III - exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul;

IV - negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresse, nas condições estipuladas no inciso VII do artigo 14;

V - manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum;

VI - criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas;

VII - criar órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los;

VIII - esclarecer, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas Decisões;

IX - designar o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;

X - adotar Decisões em matéria financeira e orçamentária;

XI - homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

Dentre as funções descritas acima extraídas do Protocolo de Ouro Preto, nota-se que o caráter de representatividade na sociedade internacional é concedido ao Conselho a partir do mesmo que este órgão possui a autoridade para exercer personalidade jurídica do bloco (III) e negociar e firmar acordos em nome do bloco (IV). Tal representatividade é fundamentada pelas normas do Direito Internacional, da

mesma forma que está amparada pelo Art. 7 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados²¹.

O Conselho do Mercado Comum é composto pelos Ministros das Relações Exteriores e Ministros da Economia dos Estados-Partes, podendo ser substituídos pelos cargos equivalentes de acordo com a organização interna. No tocante à deliberação, o Conselho organiza-se na presença de todos os Ministros por voto consensual, o qual resulta em decisões obrigatórias a todos os Estados-Partes²².

2.1.3 GRUPO MERCADO COMUM

Coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, o Grupo do Mercado Comum exerce a função executiva dentro do Mercosul através dos oito membros por cada Estado-Parte. Subordinado ao Conselho, o GMC tem a responsabilidade de, além de assegurar o cumprimento do Tratado de Assunção e demais Acordos, propor projetos de Decisão ao Conselho, supervisionar as atividades e aprovar o orçamento da Secretaria Administrativa do Mercosul, aderir as resoluções de caráter financeiro e orçamentário, de acordo com as diretrizes do Conselho²³, entre outras.

Luiz Olavo Baptista difere as competências do GMC entre originais e delegadas. Porquanto, as competências originais referem-se àquelas que deram origem à natureza executiva do órgão, por exemplo: a administração do Mercosul, organização das reuniões do Conselho e aprovação do regime interno da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico e Social. Por outro lado, o autor clarifica as competências delegadas como sendo aquelas transferidas do Conselho para si, ou seja, as competências que, por origem eram do Conselho e foram transpostas para o Grupo Mercado Comum²⁴.

Ainda em sua estrutura orgânica, o Mercosul conta com a Comissão de Comércio, cujo objetivo é estar ao encargo e prestar assistência ao GMC no que tange

²¹ Art. 7 da Convenção de Viena: “2. *Em virtude de suas funções e independentemente da apresentação de plenos poderes, são considerados representantes do seu Estado: (...) c) os representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional ou um de seus órgãos, para a adoção do texto de um tratado em tal conferência, organização ou órgão.*”

²² Art. 9 do Protocolo de Ouro Preto.

²³ Art. 14 do Protocolo de Ouro Preto.

²⁴ BAPTISTA, Luiz Olavo, 1998, pg 129.

à garantia do funcionamento da união aduaneira e revisão das matérias relacionadas às políticas comerciais comuns do bloco. De forma prática, a Comissão de Comércio também atua de forma consultiva ao dar o seu parecer às solicitações apresentadas pelos Estados-Partes sobre a implementação da tarifa externa comum dentro do Mercosul e, até mesmo, propor novas normas ou modificações relacionadas ao comércio e aduana²⁵.

2.1.4 FORO CONSULTIVO ECONÔMICO SOCIAL

Assim como a Comissão de Comércio, o Foro Consultivo Econômico Social, assim como sua nomenclatura sugere, possui natureza consultiva através da representação dos setores econômicos e sociais dos povos do Mercosul. Formado com base igualdade de representantes de cada Estado-Parte, o Foro Consultivo se manifesta através de recomendações, as quais não possui caráter vinculativo aos Estados-Partes. Em outras palavras, as deliberações deste órgão não são de aplicação obrigatória aos Estados, entretanto formam um “*canal de contatos à disposição dos empresários e trabalhadores de vital importância para a concretização da União Aduaneira*” (ACCIOLY, 2010, pg 99).

2.2 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Mesmo com ideais anteriores com Saint Pierre (1713), Aristide (1929) e o manifesto pan-europeu (1924), o plano funcional de unificar a Europa surgiu após o final da Segunda Guerra Mundial, em meio ao contexto político polarizado devido às consequências devastadoras deixadas pelas décadas de conflito armado entre os países e o risco eminente de uma nova guerra. O então Primeiro-Ministro britânico, Winston Churchill, proferiu um discurso na Universidade de Zurique em 1946, quando trouxe à luz a reconstrução regional baseada em “*uma espécie de Estados Unidos da Europa*”²⁶. Não obstante, em 1950, o Ministro de Negócios Estrangeiros da França,

²⁵ Seção III, Arts. 17 a 20 do Protocolo de Ouro Preto

²⁶ Winston Churchill: o apelo à criação dos Estados Unidos da Europa. CE. Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/winston_churchill_pt.pdf.

Robert Schuman, em parceria com Jean Monnet, apresentou um projeto com o propósito de promover a união da indústria regional do carvão e aço.

Entretanto, somente durante a Convenção de Paris é que o plano funcional toma forma e é desenvolvido. Alemanha e França se aliaram à Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos que, por meio do Tratado de Paris²⁷ (1951), constituíram a Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA). No tocante à sua estrutura, a CECA permitiu a criação de uma instituição de caráter independente, a Alta Autoridade²⁸, cujo órgão era responsável pela supervisão e garantia do cumprimento dos objetivos comerciais do Tratado. Além da Alta Autoridade foram criadas a Assembleia Parlamentar, Conselho de Ministros, Tribunal de Justiça e um Comitê Consultivo. Em 1957, novamente os seis países fundadores da CECA em outra cimeria, assinaram o Tratado de Roma, o qual nomeia comumente os Tratados constitutivos da Comunidade Econômica Europeia (CEE)²⁹ e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom)³⁰. Deste modo, forma-se o primeiro pilar da União Europeia: as Comunidades Europeias.

As Comunidades criadas pelos seis Estados do Leste europeu, promovem um grande avanço rumo ao estabelecimento da paz, ao passo que se afastam do ideal nacionalista e derrubam o anseio pela hegemonia de poder unilateral na Europa. Para tanto, era necessário alinhar os interesses entre as duas potências bélicas da época: França e Alemanha. Tendo em vista que ambos os países também detinham as maiores produções do carvão e aço, tal matéria-prima foi a estratégia encontrada pelos líderes para estabelecer uma aliança em prol da paz no continente. À medida em que as normas e regras advindas dos Tratados de Paris e de Roma eram aplicadas igualmente entre os Estados, desenvolvia-se as bases e princípios do atual regime da União Europeia. Todavia, o Tratado de Roma esgotou suas possibilidades de integração e, seguindo a evolução integracionista, o Ato Único Europeu³¹ trouxe em 1986 as diretrizes para implementação do mercado comum na Europa através da

²⁷ EUR-Lex. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0022&from=PT>.

²⁸ Art. 9º do Tratado de Paris. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PT>.

²⁹ Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>.

³⁰ Tratado que Institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012A/TXT&from=PT>.

³¹ Ato Único Europeu. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PT>.

efetivação das quatro liberdades (livre circulação de bens, pessoas, capitais e serviços), além de oficializar a instauração do Parlamento Europeu.

Em 1993, uma nova revisão da estrutura de integração foi realizada através do Tratado de Maastrich, que culminou na elaboração de uma fase mais aguda ao alterar a apresentação das Comunidades da União:

O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

A União funda-se nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado. A União tem por missão organizar de forma coerente e solidária as relações entre os Estados-membros e entre os respectivos povos. (Art. A) ³²

O feito mais significativo e emblemático do Tratado de Maastrich, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), foi o estabelecimento de uma moeda única em todos os Estados-membros do bloco. O euro entrou em circulação em 2002 e, desde então, se posiciona como uma forte moeda de mercado mantendo sua valorização perante outras moedas estrangeiras. Ademais, o texto do TUE traz à existência as condições da estrutura da União Europeia assentada em mais dois pilares de cunho intergovernamental: Política Externa e Segurança Comum (2º pilar) e a Cooperação em matéria judicial (3º pilar)³³.

Com o surgimento de novas necessidades, o TUE é revisado e toma alterações no processo de decisão e obrigações do Parlamento através do dispositivo publicado no Tratado de Amsterdão³⁴ (em vigor a partir de 1999), reforçando a estrutura dos três pilares estruturais da União. Outras revisões são realizadas anos depois por meio do Tratado de Nice³⁵ (2001) e o Tratado de Lisboa³⁶ (2007). Todo este caminho de Acordos e firmas de Tratados Internacionais construiu a base do bloco econômico da União Europeia em curso nos dias de hoje. Todos os Tratados anteriores foram

³² Tratado da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>.

³³ BORCHARDT, Klaus-Dieter. 1999, p.19.

³⁴ Tratado de Amsterdão. 1999. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>.

³⁵ Tratado de Nice. 2001. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>.

³⁶ Tratado de Lisboa. 2007. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>.

consolidados no Tratado da União Europeia e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A seguir, as principais instituições e órgãos que compõem o bloco³⁷.

2.2.1 PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu, composto por deputados eleitos pelos próprios cidadãos, tem como princípio a representação dos povos de cada Estado-membro. Também conhecido como eurodeputados, estão organizados por grupos políticos e comissões cuja eleição ocorre a cada cinco anos. Concomitantemente ao Conselho, é responsável por examinar novas propostas de legislação e aprovar o orçamento social da União. Não obstante, o Parlamento também possui a incumbência de decidir sobre os acordos internacionais, papel fundamental na manutenção do funcionamento do bloco regional, assim como coordena o exercício da Comissão Europeia por meio da eleição de seu presidente, aprovação do seu conjunto e solicitação de propostas legislativas.

A respeito do caráter de representação democrática do Parlamento, destaca-se dois direitos inerentes aos cidadãos europeus: o direito de petição direta e o direito de queixa perante o Provedor de Justiça, conforme disposto no TFUE:

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de atividade da União e lhe diga diretamente respeito.

1. O Provedor de Justiça Europeu, que é eleito pelo Parlamento Europeu, é competente para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro e respeitantes a casos de má administração na atuação das instituições, órgãos ou organismos da União, com exceção do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício das suas funções jurisdicionais. O Provedor de Justiça instrui essas queixas e apresenta relatório sobre as mesmas. (...) (Art. 227 e 228)

³⁷ Art. 13 do Tratado da União Europeia.

2.2.2 CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA E O CONSELHO EUROPEU

Ao lado do Parlamento Europeu, o Conselho Europeu exerce o papel de co-legislador, sendo o principal órgão de decisão dentro da União Europeia. Também conhecido somente como Conselho, estabelece as cimeiras que viabilizam o encontro entre os ministros de governos dos Estados-Membros a fim de alterar ou aprovar legislação e coordenar as políticas dos países, assim como definir a política externa e de segurança do bloco em parceria com o Conselho Europeu.

Usualmente, as decisões no Conselho são tomadas unanimidade ou maioria qualificada, dependendo do grau de valor da matéria. Entretanto, o Tratado de Lisboa trouxe uma nova forma de realizar a tomada de decisão com base no critério de peso populacional. Em outras palavras, os Estados-Membros com maior número de habitantes possuem maior número de votos na tomada de decisão³⁸. À destacar, Elizabeth Accioly discorre sobre a configuração dos três pilares dissolvidos pelo Tratado de Lisboa e a consequência no processo de tomada de decisão:

O Tratado de Lisboa abandona a estrutura dos pilares. A PESC (Política Externa e Segurança Comum) e a CPJP (Cooperação em matéria judicial), são a partir de agora, absorvidas pela União Europeia, e as matérias previstas no antigo pilar da CPJP passam a ser decididas pela regra da maioria qualificada. A PESC ainda permanece sob o manto da votação por unanimidade, por ser esta uma matéria muito sensível e ainda muito cara aos Estados.

O artigo 1º, 3 do TUE anuncia o desaparecimento das Comunidades: “A União substitui-se e sucede à Comunidade Europeia”. Portanto, a Comunidade Europeia é incorporada no seio da União Europeia, e por consequência, grande parte das decisões passam a ser tomadas por maioria qualificada.” (ACCIOLY, 2010, p.89)

Com nome semelhante, porém proposta divergentes, o Conselho Europeu foi criado em 1974 através do Tratado de Roma e reconhecido como instituição da União Europeia pelo Tratado de Lisboa (2009). Ao exercer a função no mais alto nível de cooperação dentro da organização, o Conselho Europeu reúne os chefes de Estados a fim de organizar o esquema político do bloco, fixar as orientações sobre temas da comunidade internacional e, quando a matéria é de difícil solução para as demais instituições da União, é o Conselho responsável por conduzir a problemática internamente.

³⁸ Art. 238 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2.2.3 COMISSÃO EUROPEIA

Denominado como órgão de representação dos interesses da União, a Comissão Europeia tem a incumbência de apresentar propostas legislativas a pedido do Parlamento Europeu ou do Conselho. Portanto, todas as normas, diretrizes e recomendações nascem nesta instituição e norteiam as ações tomadas em grupo pelos Estados-Membros. A Comissão é administrada por um presidente eleito pelo Parlamento e os comissários eleitos pelo Conselho e aprovados pelo Parlamento por um período de exercício equivalente a cinco anos.

De forma prática, pode-se afirmar que a Comissão exerce também o papel executivo dentro da União Europeia, uma vez que é de sua responsabilidade fiscalizar a execução dos tratados internacionais, da mesma forma em que supervisiona a implementação assertiva das políticas derivadas e aplica o planejamento orçamentário comunitário. Neste sentido, os Estados-Membros encontram na Comissão Europeia o respaldo da garantia de cumprimento das normas vinculativas conforme disposto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

Qualquer Estado-Membro pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia, se considerar que outro Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados. Antes de qualquer Estado-Membro introduzir recurso contra outro Estado-Membro, com fundamento em pretensão incumprimento das obrigações que a este incumbem por força dos Tratados, deve submeter o assunto à apreciação da Comissão. A Comissão formulará um parecer fundamentado, depois de os Estados interessados terem tido oportunidade de apresentar, em processo contraditório, as suas observações escritas e orais. Se a Comissão não tiver formulado parecer no prazo de três meses a contar da data do pedido, a falta de parecer não impede o recurso ao Tribunal. (Art. 259)

As propostas legislativas apresentadas pela Comissão podem ser elaboradas em forma de regulamentos, diretivas, decisões, recomendações ou pareceres. Em suma, o regulamento equivale ao ato legislativo vinculante com aplicação direta a todos os Estados-Membros. Isto significa que o Estado-Membro tem a obrigação de aplicar o regulamento da União no seu direito interno, embora possa haver alterações no próprio direito interno para respeitar as disposições do regulamento a evitar desacordos entre elas. As diretivas possuem caráter mais específico pois são direcionadas a uma matéria deliberada, as quais orientam os Estados-Membros a como atingir o fim determinado após serem absorvidas pelo direito interno. Em

terceiro, as decisões podem ser destinadas não somente aos Estados-Membros, mas também a grupos específicos de cidadãos ou a certos indivíduos que compõem a União. Por fim, o único ato legislativo não vinculante é a recomendação ou parecer. Ambos são disposições da União, porém não geram obrigação no cumprimento aos Estados-Membros, povos ou instituições as quais são destinadas. Entretanto, vale ressaltar que por mais que as recomendações ou pareceres não tenham caráter vinculante, os Estados-Membros se uniram à União no intuito de promover a cooperação e integração regional, posto que a aceitação dos atos legislativos, independentemente de seu caráter, é altamente esperada nos termos da instituição.

Deste modo, forma-se o círculo de decisões da União Europeia entre o Parlamento Europeu, Conselho e Comissão Europeia, porquanto a base jurídica sempre será os tratados constitutivos e demais tratados firmados com outras organizações ou atores internacionais seguindo o processo legislativo ordinário³⁹.

2.2.4 COMITÊ ECONÔMICO-SOCIAL E COMITÊ DAS REGIÕES

Tendo em vista que a composição da União Europeia tipifica um bloco econômico democrático, o Comitê Econômico-Social⁴⁰ elucida esta natureza uma vez que é formado pelos diversos grupos da sociedade, tais como produtores, fazendeiros, comerciantes e trabalhadores em geral. Os cidadãos que fazem parte do Comitê são chamados de conselheiros e permanecem no cargo por um período de quatro anos, tendo como principal objetivo prover pareceres consultivos sobre as economias políticas-sociais da União. Logo, seus pareceres não são vinculativos e servem como a expressão da opinião desses grupos da sociedade perante à União, ou seja, o Comitê Econômico-Social também possui caráter de representatividade em seu domínio.

Seguindo a mesma linha de fundamentação, o Comitê das Regiões também se coloca como uma instituição consultiva junto ao Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão, recebendo solicitação de parecer destes órgãos ou até mesmo emitindo pareceres por iniciativa própria⁴¹. Sobre a prática das consultas, Borchardt destaca:

³⁹ Arts. 289 e 294 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁴⁰ Arts. 301 a 304 do TFUE

⁴¹ Art. 207 do TFUE

A consulta do CR pelo Conselho ou a Comissão é por vezes obrigatória, em especial quando se trata de questões da esfera da educação, saúde pública, cultura, redes transeuropeias, infra-estruturas de transportes, telecomunicações e energia, coesão económica e social, política de emprego e legislação social. Acresce que o Conselho consulta regularmente e sem obrigação jurídica o Comité das Regiões sobre diversos projetos legislativos. (BORCHARDT, 1999, pg 55).

Neste sentido, sua composição se dá através dos representantes regionais que exprimem os interesses coletivos das regiões equivalentes. Cada membro cumpre o mandato por quatro anos e não pode estar vinculado a nenhum outro órgão dentro da União Europeia, a fim de preservar os interesses regionais e nível de influência dentro do bloco.

2.2.5 TRIBUNAL DE CONTAS

Criado em 1975, o Tribunal de Contas exerce o papel de fiscalizar a vida financeira da União Europeia, garantindo que a gestão das receitas e despesas sejam legalmente praticadas. Para tanto, este órgão trabalha de forma independente assumindo a responsabilidade da transparência perante aos cidadãos europeus por meio da publicação do relatório anual sobre o orçamento da União. Elizabeth Accioly acentua a importância deste órgão para o bom funcionamento da União Europeia:

O Tribunal de Contas representa o contribuinte europeu, com a responsabilidade de verificar a correta utilização do dinheiro da União Europeia. A sua independência em relação às outras instituições europeias e aos Estados-Membros garante a transparência do orçamento comunitário. As instituições europeias, as administrações nacionais, regionais e locais que participam na gestão dos fundos comunitários bem como os beneficiários das ajudas comunitárias em geral, tantos nos Estados-Membros como nos países terceiros implicados, estão sujeitos aos controles deste Tribunal, que tem a obrigação de enviar todos os documentos e transmitir todas as informações. (ACCIOLY, 2010, pg 101)

2.2.6 BANCO CENTRAL EUROPEU

Conforme exposto no capítulo 1 do presente trabalho, a fase de integração regional mais aguda encontrada atualmente é a união monetária, da qual o Banco

Central Europeu é a principal figura de referência. Instituído em 1992⁴² e exercendo a personalidade jurídica atribuída, o BCE possui a incumbência de determinar a política monetária da União Europeia de forma independente, ou seja, o BCE não é liberado para receber ou solicitar qualquer diretiva dos demais órgãos da União, dos governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra instituição e membro externo. Por consequência de sua independência, o Banco Central Europeu consagra-se de um Conselho e Comissão Executiva próprios.

⁴² Arts. 282 a 284 do TFUE e Art. 13 do TUE

3. ARRANJO POLÍTICO NO ÂMBITO DO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19

No final do ano de 2019, o mundo foi surpreendido com o aumento de casos de pneumonia viral na província de Wuhan, na China. O alto número chamou a atenção da Organização Mundial da Saúde (OMS) que logo instaurou uma apuração para investigar a causa do surto na população local. Em 9 de janeiro de 2020 foi constatado que um vírus potente, até então desconhecido pela maioria, se espalhava pela região provocando sérias complicações na saúde dos habitantes. A investigação liderada pela OMS e as agências de saúde chinesas atestou que, por se tratar de um vírus, a transmissão entre seres humanos era uma variável possível, sendo que novos focos de propagação eram identificados à medida em que as pessoas se deslocavam de um local ao outro. Inicia-se então, a troca de informações entre a OMS e diversos países sobre o novo vírus e seu código genético.

Sendo a maior organização internacional em termos de saúde, a OMS divulgou protocolos, cursos virtuais e guias de orientação aos países ao passo em que os estudos sobre a doença avançavam. O Diretor Regional da OMS para a Europa, Dr. Hans Henri P. Kluge, fez um alerta a respeito da importância dos países, organizações e a comunidade internacional agirem em cooperação no gerenciamento do surto em prol da proteção de seus povos⁴³.

21 de janeiro de 2020 foi o dia em que os Estados Unidos da América reportou o primeiro caso confirmado da doença. Três dias depois o governo francês informou à OMS que três casos do novo coronavírus foram detectados no país (todos de pessoas que viajaram de Wuhan para a França). Até o dia 30 de janeiro, Alemanha, Japão, Estados Unidos e Vietnã apresentaram evidências à OMS de que o vírus era capaz de ser transmitido entre seres humanos. Neste mesmo dia a OMS declarou estado de emergência internacional, visto que a propagação do vírus alcançava regiões distantes da China, como por exemplo Itália, Espanha e o Irã. No final de fevereiro a lista de países em alerta para casos suspeitos saltou de 8 para 16 países. A OMS intensificou suas ações na divulgação de informações à sociedade e promoveu fóruns, conferências científicas e missões com o intuito de viabilizar estudos

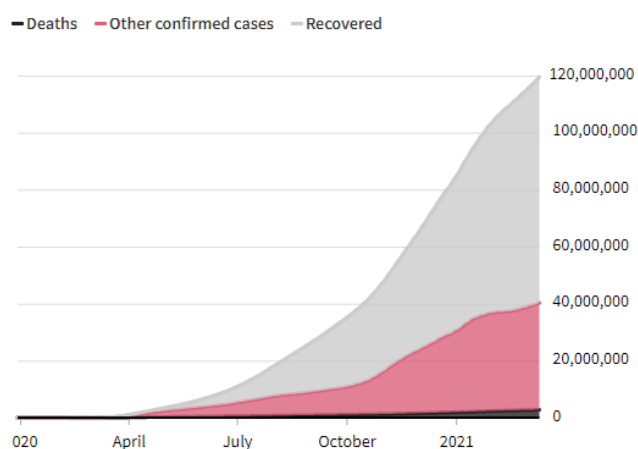
⁴³ KLUGE, Dr. Hans Henri P. 2020. Disponível em <https://www.euro.who.int/en/media-centre/sections/statements/2020/statement-novel-coronavirus-outbreak-preparing-now-as-one>

in loco nos países onde o surto causava aumento desencadeado no número de infectados.

Em questão de dias, o mundo passou a enfrentar um inimigo invisível que dizimava vidas de forma rápida. A Itália, epicentro da doença em março, registrava mais de 500 mortes por dia, chegando a reportar oficialmente 5.959 novos casos e 919 mortes apenas no dia 27 de março de 2020. Nesta mesma época, os espanhóis lutavam contra o tempo e o dia 26 de março foi marcado pelo registro de 9.159 novos casos no país. Reino Unido e França, países que já foram considerados potências mundiais na História, registravam mais de 6.000 novos casos e mais de 1.000 mortes por dia⁴⁴. No continente americano, a situação era a mesma. Estados Unidos e Brasil, países que apontam o maior número de casos na região, se depararam com a iminência do colapso do sistema de saúde interno, visto que a demanda por atendimento médico nos hospitais e centros de terapia intensiva, bem como a necessidade de equipamentos especializados, aumentava de forma inversamente proporcional⁴⁴.

O surto de pneumonia, que muitos acreditavam ser passageiro, tornou-se em uma pandemia histórica de alcance global. De acordo com a agência *Reuters Graphics*, até o momento da apresentação deste estudo, o vírus alcançou 220 países, sendo que 198 destes reportaram mortes em seus territórios. Os gráficos a seguir demonstram a proporção da disseminação do vírus através do retrato mundial do número de casos até março de 2021:

Gráfico 1. Casos relatados globalmente

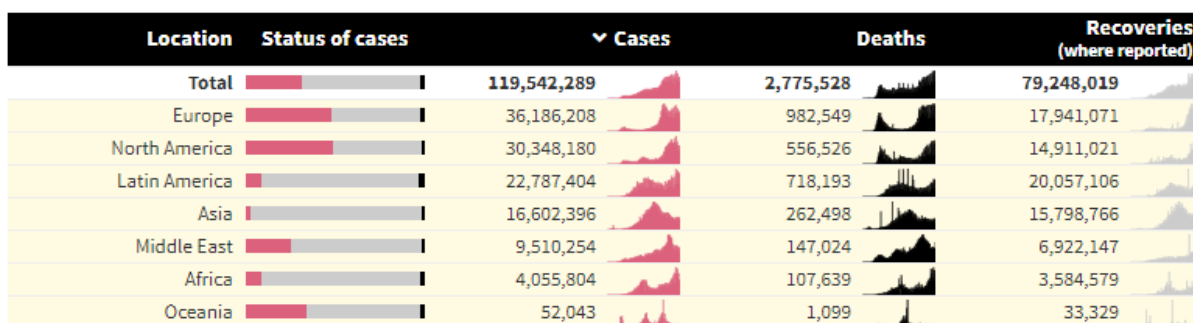


Fonte: Reuters Graphics 2021⁴⁵

⁴⁴ Gráfico interativo Estatísticas Google. 2020. Disponível em <https://www.google.com>.

⁴⁵ Reuters Graphics 14/03/2021. Disponível em <https://graphics.reuters.com/CHINA-HEALTH-MAP/0100B59S39E/index.html>.

Gráfico 2. Número de casos por região



Fonte: Reuters Graphics 2021⁴⁶

Nas seções a seguir, será dissertada a comparação entre as estruturas de cooperação nos dois maiores blocos econômicos, o Mercosul e a União Europeia, sob o enfoque de contenção e prevenção de crise pandêmica nas regiões. Não obstante, serão apresentados detalhes referentes à cronologia e evolução da covid-19, bem como as ações locais de integração em face ao combate do surto global.

3.1 MERCOSUL

O sistema de integração do Mercosul propiciou em 2004 a criação de um Fundo⁴⁷, no qual convergem-se todas as ações de financiamento para desenvolver o arranjo de cooperação dentro do bloco. Com atuação em diversos campos, tais como energia, saneamento, moradia, rodovias, ferrovias e saúde, o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) tem como objetivo o financiamento de programas para *“promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”* (Art. 1, Decisão 45/04).

Dentre os 49 projetos do FOCEM, apenas 1 é destinado à área da saúde: o projeto “Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde”. Elaborado em 2011 durante a Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia do Mercosul e aplicado pelos institutos CONICET (Argentina), Fundação Oswaldo Cruz (Brasil),

⁴⁶ Reuters Graphics 14/03/2021. Disponível em <https://graphics.reuters.com/CHINA-HEALTH-MAP/0100B59S39E/index.html>.

⁴⁷ Criado inicialmente pela Decisão 45/2004 Mercosul/CMC/DEC e, atualmente, regido pelas normas dispostas na Decisão 01/2010 Mercosul/CMC/DEC.

CEDIC (Paraguai) e o Instituto Pasteur de Montevideo (Uruguai), tendo como finalidade:

“formar por primera vez en el MERCOSUR, una Red de Institutos de investigaciones en biomedicina, para abordar en forma coordinada un problema de salud común a los Estados miembros: el estudio de aspectos biológicos, epidemiológicos y sociológicos de enfermedades degenerativas. Por medio de un abordaje integral y complementario se contempla generar e intercambiar nuevas (bio)tecnologías, formar recursos humanos y realizar transferencia tecnológica a industrias públicas o privadas de la región.” (Decisión 17/11 Mercosul/CMC/DEC, Anexo, Ficha b), pg 79)

Na conjuntura da pandemia do novo coronavírus, o Mercosul se beneficia da estrutura do FOCEM e do projeto “Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde” para direcionar as medidas preventivas à doença. Mediante a ampliação do financiamento do projeto em março de 2020, foi possível organizar na região a maior oferta de equipamentos de diagnóstico e proteção, equivalente ao investimento de US\$ 520 mil provenientes do Instituto Pasteur do Uruguai e a Fiocruz do Brasil⁴⁸. No mês seguinte, um novo aporte de financiamento no valor de US\$ 16 bilhões⁴⁹ foi destinado ao projeto para fortalecer a investigação de diagnóstico do vírus transmissor e aquisição de equipamentos de proteção e insumos ao combate da propagação da doença. Este novo aporte também permitiu o desenvolvimento de uma nova técnica de detecção e diagnóstico do vírus, uma vez que a região se encontra no epicentro de transmissão. Em outubro, novos aportes são destinados à Argentina e Uruguai para intensificar as ações já definidas e seguidas dentro do projeto.

À parte do projeto do FOCEM, o Mercosul em si realiza sua primeira reunião especializada sobre a covid-19 no dia 19 de fevereiro de 2020, em Assunção, capital do Paraguai. Por meio da sucinta Declaração dos Presidentes do Mercosul, publicada em março de 2020, o bloco expõe as sete medidas a serem tomadas e as suas garantias. Dentre elas, destaca-se a finalidade 4 em relação às consequências comerciais da pandemia:

“Identificar y promover la remoción de obstáculos que dificulten o impidan la circulación de bienes y servicios y estudiar medidas cuya adopción conduzca a la agilización del tránsito y transporte de insumos y productos de primera necesidad, incluidos los necesarios para la alimentación, la higiene y el cuidado de la salud.” (pág. 2)

⁴⁸ MERCOSUR. Disponível em <https://www.mercosur.int/paraguay-inicio-tramites-en-el-mercador-para-acelerar-la-investigacion-de-enfermedades-infecciosas-y-del-covid-19/>.

⁴⁹ MERCOSUR. Disponível em <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercador-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/>.

Exceto o projeto FOCEM, que financia estudos e provê investimento para aquisição de insumos, a tratativa de combate ao novo coronavírus nos países do Mercosul é desenhada de forma unilateral. Não há indícios de outras medidas significativas capazes de suportar e auxiliar a condução das políticas e cooperação entre os Estados-partes na hipótese de crise pandêmica. Entre o final do ano de 2020 e o início do ano de 2021, o Mercosul não trouxe à público qualquer orientação coordenada aos seus Estados-partes no que tange a um plano de vacinação nos países ou compromisso de ajuda mútua para aquisição de insumos e vacinas. Cada Estado trabalhou de forma independente no combate à propagação do vírus, bem como na política de proteção do seu povo.

Mesmo ainda sem registrar casos confirmados no país, o *Ministerio de Salud Publica* do Uruguai publicou em 09 de março de 2020 o plano de contingência a ser seguido no país visando a gestão de resposta frente a maior pandemia enfrentada nos últimos tempos⁵⁰. O plano de contingência foi desenhado considerando três níveis: alerta e preparação, risco eminente de propagação e reposta coordenada a nível nacional. Além de intensificar a importância da comunicação clara entre os agentes de saúde e a população, o Uruguai estabeleceu de forma antecipada protocolos de diagnóstico nos laboratórios e o fluxo de monitoramento dos resultados. Agindo desta forma, o país alcançou a marca superior a 370.000 testes realizados na população até meados de novembro⁵¹.

Em segundo, o Paraguai, mostrou preocupação com a rapidez da propagação da doença ao decretar isolamento social no país ao receber a confirmação de infecção de dois estrangeiros residentes. Em março foi decretado estado de emergência no país e, rapidamente, o governo federal fechou suas fronteiras para conter a disseminação da doença no território paraguaio. A fronteira com a cidade de Foz de Iguaçu, conhecida pela alta circulação de pessoas frente ao comércio, foi reaberta

⁵⁰ Ministerio de Salud Publica. Disponível em https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/01_MSP_COVID_19_PLAN_NACIONAL_CONTINGENCIA_GESTION_RESPUESTA.pdf.

⁵¹ Visualizador de casos coronavirus COVID-19 en Uruguay. Disponível em <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/pagina-embebida/visualizador-casos-coronavirus-covid-19-uruguay>. Acessado em 15/11/2020.

somente no início de outubro. O Ministério da Fazenda e Ministério do Desenvolvimento destinaram juntos mais de US\$ 6 milhões dos cofres públicos nacionais em apoio aos programas de saúde, educação, segurança e social⁵² no país a fim de mitigar as consequências sofridas pela população por conta da crise sanitária.

A Argentina, que foi capaz de conter o avanço da transmissão nos primeiros meses ao seguir as mesmas medidas dos vizinhos Paraguai e Uruguai, enfrenta, no final do ano de 2020, um aumento substancial nos números de habitantes infectados pela covid-19, ultrapassando países como a Itália e Alemanha. A razão apresentada pelo presidente da Sociedade Argentina de Infectologia é que houve um relaxamento nas medidas de isolamento social e a transmissão do vírus se alastrou pelas cidades do interior, onde a retomada social foi aplicada sem as mesmas medidas de prevenção impostas nas cidades grandes, como por exemplo na capital Buenos Aires. No início, medidas de apoio foram implementadas para prestar suporte e minimizar as consequências econômicas resultantes do isolamento social, tais como o abastecimento da população, controle de fronteiras, concessão de créditos para micro e pequenas empresas, proteção aos trabalhadores (proibição da demissão ou suspensão do trabalho por 60 dias)⁵³.

O Brasil, por sua vez, permanece no topo do *ranking* de países com maior número de casos e mortes, desde o início, sem apresentar uma medida a nível nacional específica para o combate à pandemia. Assim como a maioria dos países, a primeira ação do Estado brasileiro foi solicitar informações à OMS e prestar suporte na repatriação de nacionais que estavam na cidade de Wuhan. À medida em que a taxa de transmissão aumentava no Brasil, os governos estaduais passaram a trabalhar de forma autônoma não coordenada e, por algumas vezes, contrários aos pronunciamentos presidenciais. Por ser um dos países com a maior taxa de infecção e mortalidade, o país se tornou uma espécie de campo de estudo para a realização de testes de futuras vacinas. Em parceria com o laboratório chinês Sinovac Biotech, o Instituto Butantan recebeu a autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para iniciar em julho de 2020 a terceira fase de testes com voluntários da

⁵² AS/COA Online. Disponível em <https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina#paraguay>.

⁵³ *Ministerio de Salud*. Governo da Argentina. Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>.

área da saúde que atuam no combate à pandemia⁵⁴. Em paralelo, imunologistas e pesquisadores brasileiros trabalham de forma independente para produzir ensaios clínicos a respeito do código do coronavírus e contribuir cientificamente para o desenvolvimento da nova vacina⁵⁵.

Por mais que o Mercosul tenha em sua estrutura a figura do FOCEM, tal instituição não foi a principal estratégia do bloco para apoio e contenção da doença na região. Ao observar a conjuntura política e diplomática, vemos as quatro maiores potências sul-americanas realizarem acordos bilaterais para além do bloco. Enquanto o Brasil faz acordos com o laboratório chinês e a Universidade de Oxford, através do Instituto Butantan e a Fiocruz, respectivamente, sem um plano de imunização claro e objetivo, a Argentina organiza em dezembro de 2020 o seu plano estratégico de vacinação⁵⁶ e inclui a vacina Sputnik V⁵⁷ (desenvolvida em território russo) como ferramenta para conter a propagação e proteger o seu povo. No Uruguai a situação é semelhante, já que o governo federal publicou o seu plano de imunização contra o novo coronavírus⁵⁸, porém aguarda o recebimento de doses da vacina adquiridas por meio de parcerias internacionais. A seguir, o Paraguai também desenvolveu seu plano nacional, entretanto as constantes denúncias sobre corrupção e a insatisfação de uma parte da população acerca da gestão de governo no enfrentamento à pandemia, levou 10.000 às ruas num protesto a favor de investimentos para maior aquisição de vacinas e medicamentos⁵⁹, culminando na renúncia do ministro da saúde paraguaio.

3.2 UNIÃO EUROPEIA

O campo de atuação dos Estados-membros e da União Europeia é definido por meio de Tratados, seguindo o princípio da atribuição (para a definição das

⁵⁴ Instituto Butantan. Disponível em <https://vacinacovid.butantan.gov.br/imprensa/anvisa-autoriza-testes-da-vacina-contra-o-coronavirus--voluntarios-serao-profissionais-de-saude>.

⁵⁵ FAPESP. Disponível em <https://revistapesquisa.fapesp.br/andar-com-as-proprias-pernas/>.

⁵⁶ Ministerio de Salud. Argetina. Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coronavirus-vacuna-plan-estrategico-vacunacion-covid-19-diciembre-2020.pdf>.

⁵⁷ Governo da Argentina. Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-recibio-otras-400-mil-dosis-de-sputnik-v-para-continuar-avanzando-con-la>.

⁵⁸ Ministerio de Salud Publica. Uruguay. Disponível em <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/uruguay-se-vacuna>.

⁵⁹ El País Brasil. Disponível em <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-06/protesto-contra-a-gestao-da-pandemia-termina-em-violencia-no-paraguai.html>.

competências), e os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade (para a execução das competências)⁶⁰. Isto significa que, na hipótese de um Tratado atribuir o domínio de determinado tema à União, somente esta tem o poder de legislar exclusivamente sobre tal matéria. Caso o Tratado disponha sobre o domínio partilhado da matéria entre a União e os Estados-Membros, cada sujeito exerce o poder de legislar sobre a matéria, entretanto o exercício da competência de um estará limitada à execução da competência do outro. Neste sentido, o Artigo 6º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe sobre a competência da própria União a respeito de matéria da saúde e segurança públicas:

A União dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros. São os seguintes os domínios dessas ações, na sua finalidade europeia:

a) Proteção e melhoria da saúde humana;

(...)

f) Proteção civil;⁶¹

No que tange ao desenvolvimento e segurança da saúde, os Estados-membros são responsáveis por formular as políticas considerando os Tratados dos quais são signatários respeitando as normas de constituição da União Europeia. Esta, por sua vez, tem a incumbência de suplementar as políticas públicas nacionais por meio de ações, propostas ou diretrizes. Com base em seu processo integracionista, a União dispõe de mecanismos que contribuem para a cooperação dos Estados-membros no domínio da saúde pública, bem como o trabalho em conjunto com Estados terceiros e organizações internacionais legítimas⁶².

Em 1998, o Parlamento Europeu e o Conselho estabeleceram a criação de uma rede comunitária específica à área da saúde. Esta rede tinha como objetivo a vigilância epidemiológica e o controle de doenças transmissíveis nos países da União Europeia⁶³, a qual permitiu a criação de um sistema compartilhado de envio de alertas aos demais Estados-membros e organizações internacionais na hipótese de surgimento de doenças transmissíveis. Tal medida facilitou a efetividade da comunicação e troca de informações a nível internacional, visando a prevenção e combate à propagação de doenças nos países pertencentes ao bloco. Sobre esta atuação, o intercâmbio de informações se dá através do sistema de consultas a outros

⁶⁰ Tratado da União Europeia. Art. 5, p. 18

⁶¹ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. 2012. Arts. 2-6, p. 51-53

⁶² Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. 2012. Art. 168, p. 122-124

⁶³ Decisão nº 2119/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. 1998. Art. 1, p. 3

Estados-membros e a própria Comissão Europeia, sendo que a consulta recíproca deve ocorrer antes do Estado-membro adotar a medida formulada para o controle local de uma ameaça à saúde. O sistema de consultas passou a funcionar, então, sob o caráter de harmonização de medidas ao passo em que os Estados-membros compartilhavam as melhores práticas no tocante ao controle e prevenção de doenças transmissíveis.

Destarte, é irrefutável afirmar que o cerne para o alcance das metas da União Europeia é baseado na integração e apoio mútuo entre os países. Dentre os mais diversos documentos produzidos para orientar as ações estatais dos Estados-membros relativas à saúde pública, identifica-se a ênfase na cooperação para se atingir o mais alto grau de proteção aos povos. O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia dispõem no Regulamento 851/2004:

A Comunidade assumiu o compromisso de proteger e melhorar a saúde humana, prevenindo as doenças, em especial as de natureza transmissível, e de combater as possíveis ameaças para a saúde, a fim de contribuir para garantir um elevado nível de protecção da saúde dos cidadãos europeus. Uma resposta eficaz a surtos de doenças exige uma abordagem coerente nos vários Estados-Membros, assim como a assistência de peritos em saúde pública com uma vasta experiência, coordenada a nível comunitário.⁶⁴

Considerando tal natureza de assistência mútua, o mesmo Regulamento traz a existência do Centro Europeu de Prevenção e Controle das Doenças (ECDC). Efetivamente implementado em 2005, o ECDC é responsável pela análise e exame das informações de 52 doenças transmissíveis, emissão de relatórios científicos⁶⁵, identificação prévia de doenças infecciosas que podem ameaçar a União e suporte aos países para formular medidas de defesa contra surtos de doenças. O Centro conta com três sistemas de operação para reforçar a defesa da União Europeia: o sistema de alertas EWRS (*Early Warning and Response System of the European Union*), fundamentado juridicamente pela Decisão nº 2119/98; o sistema de informação EPIS (*Epidemic Intelligence Information System*); e o sistema de vigilância TESSy.

⁶⁴ Regulamento (CE) nº 851/2004. Consideração (1), p. 1. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0851&from=PT>

⁶⁵ O ECDC, ao emitir relatórios científicos para direcionar a tomada de decisões e formulação de medidas dos países da União, respeita o Art. 114 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o qual dispõe sobre o embasamento científico a fim de atingir o objetivo de proteção em nível elevado relativa à competência de saúde.

Ainda dentro da estrutura de gestão de crise, a União Europeia dispõe do Mecanismo de Proteção Civil⁶⁶, por meio do *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*. Este mecanismo atua, principalmente, na coordenação de gestão entre os países do bloco, o Reino Unido (até a sua saída efetiva da União Europeia) e mais seis países terceiros, a fim de promover melhores ações na ocorrência de desastres. O mecanismo pode ser acionado pelo país que sofreu um desastre, natural ou provocado pelo homem, por intermédio do ERCC (*Emergency Response Coordination Centre*). Os países administradores do Mecanismo são acionados e direcionam a ajuda ao país solicitante, seja ela através de envio de equipes especializadas ou equipamentos.

Em 2013, foi publicado no Jornal Oficial da União Europeia o Decreto 1082, o qual traz as diretivas referentes “às ameaças sanitárias transfronteiriças graves”. Assim como nos documentos anteriores, este Decreto enfatiza a importância do trabalho em conjunto entre os Estados-membros por meio da rede comunitária, o sistema de alertas e o sistema de consultas. Ainda, este decreto publica as orientações sobre o mapeamento de doenças transmissíveis e as condutas de privacidade das informações dos indivíduos; dá condições para a contratação conjunta de contramedidas médicas; instaura os procedimentos para a rede de vigilância do ECDC; e a criação do Comitê de Segurança da Saúde⁶⁷.

É exatamente sob esta estrutura organizacional fundamentada na cooperação internacional que as medidas preventivas da União Europeia foram construídas no tocante à pandemia do covid-19. A atuação do bloco econômico iniciou oficialmente no dia 9 de janeiro ao receber uma notificação através do sistema de alerta mencionado anteriormente, seguida pela reunião do Comitê de Segurança da Saúde. A primeira ação efetiva da Comissão foi realizada no dia 28 de janeiro, quando o governo da França recorreu ao Mecanismo de Proteção Civil com o intuito de obter auxílio para a repatriação e apoio consular aos nacionais que estavam na cidade chinesa de Wuhan, precursora do surto do coronavírus. Já são mais de 500 mil cidadãos europeus repatriados com o intermédio do Mecanismo de Proteção Civil. Em um curto espaço de tempo, a União Europeia desembolsou 242 milhões de euros

⁶⁶ Decisão nº 2007/779/CE. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32007D0779\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32007D0779(01)).

⁶⁷ Decisão nº 1082/2013/EU. Consideração 25 e Art. 5-11, p. 4-11. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=EN>.

entre o pacote de assistência e o programa de investigação e inovação para financiar projetos de pesquisa, bem como enviou 37 toneladas de equipamentos médicos e de proteção à China.

Seguindo as orientações do Decreto 1082/2013, a União Europeia publicou no dia 28 de fevereiro os procedimentos para a contratação pública conjunta entre os Estados-membros de equipamentos de proteção individual, uma vez que a demanda pela busca de atendimento na rede de saúde crescia absurdamente conforme novos casos eram registrados no continente. Com a finalidade de praticar o intercâmbio de informações e harmonia nas medidas preventivas, é criada uma equipe especializada de cunho político, a qual passa a ser a responsável por coordenadas e divulgar a resposta da União relativa ao surto.

À proporção que o número de casos aumentava, as ações políticas de cooperação se intensificavam na União Europeia. A iniciativa com alcance global mais significativa foi proposta antes mesmo dos Estados-membros enfrentarem o pico da doença durante a primeira onda de contágio. No dia 16 de março, a Comissão Europeia concedeu 80 milhões de euros à empresa alemã CureVac para apoiar e financiar o desenvolvimento da vacina contra o coronavírus na Europa. Esta medida é amparada juridicamente pelo Decreto 1082/2013 que dispõe em sua Consideração (13):

O Parlamento Europeu, na sua Resolução de 8 de março de 2011, e o Conselho, nas suas Conclusões de 13 de setembro de 2010, salientaram a necessidade de introduzir um procedimento comum para a contratação pública conjunta de contramedidas médicas, em especial de vacinas contra pandemias, a fim de dar aos Estados-Membros a possibilidade de beneficiarem, a título facultativo, da aquisição em grupo, obtendo, por exemplo, preços vantajosos e flexibilidade para as encomendas de um determinado produto. No que se refere às vacinas contra pandemias, num contexto de capacidades de produção limitadas a nível mundial, tal procedimento seria aplicado com o objetivo de possibilitar aos Estados-Membros participantes um acesso mais equitativo às vacinas, a fim de os ajudar a melhor satisfazer as necessidades de vacinação dos seus cidadãos, em conformidade com as políticas nacionais de vacinação.

Todavia, a pandemia da covid-19 não impactou somente a saúde pública. Grandes empresas enfrentam o cenário de escassez na liquidez devido aos períodos de quarenta e isolamento social. Sob o ponto de vista econômico, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe no Artigo 107, as possibilidades dos Estados-membros concederem “*auxílios destinados a remediar os danos causados*

*por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários*⁶⁸ e *“auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto importante de interesse europeu comum, ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro”*⁶⁹. Portanto, ao aplicar ambas as normas, os países poderão recorrer não somente aos fundos da União, como também formular medidas nacionais de urgência para complementar a assistência econômica às empresas.

Com o intuito de proporcionar aos países maior flexibilidade em seu orçamento, a Comissão recorreu à ativação da cláusula de derrogação ao quadro orçamentário da União. Tal medida permitiu melhorias no arranjo orçamentário, direcionamento dos recursos aos planos de contenção do surto, auxílio econômico emergencial às empresas e aos trabalhadores, reforço ao sistema europeu de resseguro do subsídio de desemprego, monitoramento do setor do turismo, formulação de propostas legislativas específicas ao setor aéreo e iniciativas ao investimento de políticas de coesão.

Uma das características mais notáveis da União Europeia advém da implementação do mercado comum: a livre circulação de bens, serviços e pessoas. Contudo, o Parlamento e Conselho Europeu formularam orientações relativas ao gerenciamento das fronteiras e restrição às viagens não essenciais dentro da União Europeia, fundamentadas na argumentação de que a resposta coordenada à nível da União é fundamental para o equilíbrio das normas políticas. As orientações são direcionadas à priorização da mobilidade internacional de profissionais atuantes no combate ao surto e fluxos entre Estados-membros de bens essenciais para abastecimento do comércio e de produtos da área da saúde⁷⁰.

Não obstante, a consolidação do mercado comum traz uma variável sob o elemento da circulação de pessoas que contribui significativamente às medidas de saúde em prol do socorro aos pacientes europeus. Com o aumento no quadro de infectados, pacientes que requerem socorro médico e lotação da capacidade hospitalar, os Estados-membros buscam apoio e solidariedade entre si para evitar o

⁶⁸ Artigo 107, nº 2, alínea b). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

⁶⁹ Artigo 107, nº 3, alínea b). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

⁷⁰ As medidas de comércio internacional formuladas no íterim ao combate à covid-19 são amparadas juridicamente pelo Regulamento 1186/2009 do Conselho, o qual dispõe sobre a possibilidade de recorrência à franquia aduaneira quando a importação é destinada às vítimas de catástrofes. Portanto, os importadores estão sujeitos à isenção total ou parcial do pagamento de direitos ou impostos aos produtos importados.

colapso do sistema de saúde europeu através da transferência de pacientes para outros países do bloco⁷¹. Esta manobra reforça o senso e viés comunitário que os Estados-Membros praticam em favor da União. A transferência de pacientes para outras unidades fora do território nacional não seria possível na ausência de normas flexíveis que propiciam a livre circulação de pessoas.

Quando o mundo chega próximo a completar um ano do enfrentamento da maior pandemia vista até hoje, os países enfrentam uma corrida para salvar vidas marcada pelo desenvolvimento das vacinas. Às vésperas do final de 2020, a União Europeia coloca em prática o seu plano e inicia a vacinação na população. Em um ato de unidade e cooperação, todos os países do bloco recebem de forma simultânea doses da vacina suficiente para proteger os grupos prioritários⁷². Esta ação somente é possível devido à estrutura e organização do bloco. Sem a definição de políticas comuns, orientação a um mesmo interesse, harmonia nas negociações e desenvolvimento de órgãos comunitários independentes, não seria possível construir o arranjo integracionista que vemos hoje.

A cooperação dentro da União Europeia acabou por transpor fronteiras quando em agosto de 2019 o grupo confirmou a sua participação no consórcio global COVAX⁷³. Por meio desta ação, a Comissão da União Europeia contribuirá para o enfrentamento do coronavírus em escala mundial, visto que o mecanismo COVAX foi criado pela OMS com o intuito de promover o acesso igualitário à vacina em preços acessíveis aos países que mais dela precisam e não usufruem de recursos suficientes para aquisição própria. Até o início de 2021, o investimento financeiro do bloco chegou a 2,2 mil milhões de euros de acordo com nota divulgada à imprensa em fevereiro de 2021⁷⁴.

⁷¹ The Independent UK. Disponível em <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/coronavirus-germany-italy-france-hospital-treatment-covid-19-a9440906.html>.

⁷² Vacinas seguras contra a COVID-19 para os europeus. Comissão Europeia. Disponível em https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_pt

⁷³ Coronavirus Global Response: Commission joins the COVID-19 Vaccine Global Access Facility (COVAX). Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%5Beuropa_tokens:europa_interface_language%5D/ip_20_1540.

⁷⁴ UE aumenta a sua contribuição para o mecanismo COVAX. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_690.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notável que em tempos de crise mundial, os líderes globais, sejam as potências, chefes de Estados ou as principais organizações internacionais, estejam aptos a arquitetar respostas eficazes de forma imediata a fim de evitar um colapso. A maior parte desta geração não viveu um evento sanitário histórico capaz de se espalhar por todo o globo e dizimar vidas de forma tão rápida e bruta como o novo coronavírus tem feito desde o primeiro surto identificado em Wuhan. Nunca a cooperação internacional teve um papel tão substancial como nos dias de hoje. É a partir da análise do desdobramento das relações entre os Estados que a presente pesquisa se debruça para encontrar repostas e direcionamento com o propósito de contribuir para o saber do Direito da Integração e Comunitário à comunidade acadêmica.

Este estudo abordou os critérios e níveis da integração baseado nos princípios e normas do Direito. A partir dos pontos levantados e ênfase de teses de importantes autores e juristas, constata-se a grande divergência entre o aprofundamento do processo e evolução da cooperação regional na Europa e na América do Sul com efeito direto na gestão de crise, hipotética ou efetiva, trazendo à luz a relevância desta área de estudo aos dias de hoje.

O Mercosul, detentor de apenas um único recurso institucional direcionado à saúde, dentro outras finalidades, não fortaleceu sua estrutura orgânica para prestar assistência aos países a enfrentarem a maior crise de saúde pública. De fato, a intergovernabilidade tem grande pesar nesta gestão, uma vez que depende da convergência de interesses de todos os países-membros para que uma norma coletiva seja criada e aplicada no direito interno de cada membro. A observância do comportamento de cada Estado mercosulino elucida a disparidade política e relação diplomática entre os próprios membros. Ao invés de recorrerem às ferramentas e parcerias do FOCEM, cada governo federal tem atuado de forma independente no que diz respeito à matéria desta pesquisa.

Como exposto nos capítulos anteriores, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, adotam medidas unilaterais até mesmo para firmar acordos e parcerias internacionais para aquisição de insumos e vacinas. Argentina e Brasil estão na lista de países que

apelaram para o mecanismo COVAX⁷⁵, um convênio liderado pela OMS e CEPI GAVI a fim de acelerar a pesquisa e concessão de vacina contra a covid-19 para todos os países, principalmente aqueles com maior dificuldade de controle doméstico e menor condição de acesso ao insumo. O objetivo central desta iniciativa é prover e facilitar a distribuição justa de 2 bilhões de doses de vacinas ainda em 2021.

Outro ponto de magnitude relevante é a instabilidade nas fronteiras, já que países vizinhos ao Brasil adotam o fechamento ou controle mais rígido de circulação de pessoas. Com a piora significativa do crescimento de casos do coronavírus na América do Sul nos primeiros meses de 2021, o governo argentino, seguindo as orientações da autoridade sanitária nacional, aplica restrição de entrada no país, por via aérea e terrestre, de pessoas vindas de países limítrofes, incluindo seus parceiros do Mercosul⁷⁶.

Desta forma, é evidente a falta de coesão e cooperação entre os países do Mercosul no enfrentamento à pandemia. Quatro potências de um mesmo continente afastam-se no que tange à construção de normas, apoio e assistência comercial mesmo sendo participantes de um mesmo bloco econômico. Além disto, é de fácil assimilação que o interesse dos países mecosulinos restringem-se apenas às questões do comércio internacional, sem haver disposição para estreitar suas relações e acentuar o processo integracionista em face da unificação e revigoramento da América do Sul.

Em contrapartida, equiparando os atos legislativos e executivos dentro da União Europeia, é de clara observância a coerência entre o propósito do bloco e a gestão interna durante a pandemia da covid-19. Desde o início do seu processo de integração com a criação da CECA, o objetivo dos Estados europeus é promover a união de forma voluntária levando em conta o interesse de fortalecer a região baseado no apoio mútuo. Através de seus princípios constituintes, tais como a uniformidade, integração (art.1 do TUE), aplicação direta (art. 288 do TFUE) e subsidiariedade (art. 5 do TUE), a União Europeia dispõe de condições político-jurídicas para agir de forma homogênea e prestar suporte ao seu povo. A supranacionalidade como regime de integração dentro do bloco abre espaço para a condução de normas e regulação de sua aplicabilidade em todos os países-membros. A relativização da soberania dos

⁷⁵ COVAX. Disponível em <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>.

⁷⁶ Boletín Oficial de la República Argentina. Disponível em <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5252276/20210108?suplemento=1>.

Estados-membros é propícia à vantagem de unir poderes com a disposição de construir atos normativos integracionistas que conduziram a resposta uniforme frente à crise pandêmica.

Instituições especializadas e mecanismos de segurança e proteção são os protagonistas na gestão da crise dentro da União Europeia. Através de resoluções já previstas pela Comissão e Conselho, os Estados-membros contam com relações diplomáticas para auxiliar os nacionais residentes fora de seus territórios; assistência para a logística de contratação pública de insumos e medicamentos; transporte e transferência de pacientes para outros países vizinhos quando o seu próprio sistema interno de saúde alcança o patamar de esgotamento; financiamento para o desenvolvimento de vacinas em laboratórios nacionais; e, já no final de 2020, a União Europeia declara publicamente a intenção de garantir a distribuição igualitária da vacina para toda a população do bloco.

Sabendo que a pandemia e a implementação do isolamento social afetariam não somente a rede de saúde, a Comissão Europeia adotou em pouco menos de 2 meses o quadro temporário com medidas de apoio para os setores da economia com maior impacto negativo. Além disto, a banca orçamentária da União, liderada pela Comissão e o Conselho, acionam a cláusula de derrogação com a intenção de prover maior flexibilidade aos Estados para direcionar o orçamento interno aos setores com maior necessidade de injeção de capital, de forma temporária. A assistência da União é de tal forma reorganizada para que sejam abertos caminhos legais e seus membros articulem internamente medidas à crise em acordo com as normas supranacionais.

Ainda assim, o sentimento de cooperação da União Europeia não se limita ao seu próprio território. Logo após assinar o primeiro contrato com uma das maiores distribuidoras da vacina AstraZeneca, o bloco adere ao mecanismo COVAX, àquele ao qual o Brasil também recorre para acesso à aquisição de vacinas. Logo, a resposta à pandemia passa de uma preocupação regional, para o alcance mundial.

Portanto, por mais que o controle generalizado de uma crise mundial não dependa somente da articulação política e disposição jurídica dos Estados, a contribuição vantajosa de um sólido processo de integração baseado na supranacionalidade é reconhecida quando nos deparamos com situações de altíssima instabilidade, como a provocada pela pandemia da covid-19 e conforme exposto neste estudo desenvolvido durante o curso dos acontecimentos.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Elizabeth. Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional. 4ª edição. Curitiba. Editora Juruá. 2010.
- ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G.E. do Nascimento e CASELLA, Paulo Barbosa. Manual de Direito Internacional Público. 20ª edição. São Paulo. Saraiva. 2012.
- Acompanhamento da disseminação do novo coronavírus. Reuters Graphics. Disponível em <https://graphics.reuters.com/CHINA-HEALTH-MAP/0100B59S43G/index.html> . Acessado em 17/10/2020.
- Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GATT 1947). Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1885-omc-acordos-da-omc> . Acessado em 19/09/2020.
- A cooperação internacional para o Desenvolvimento e o MERCOSUL: Estado da arte, desafios e oportunidades. Unidade Técnica de Cooperação Internacional (UTCi). Mercosul. 2020. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/a-cooperacao-internacional-para-o-desenvolvimento-e-o-mercopol-estado-da-arte-desafios-e-oportunidades/>.
- A União Europeia: O que é e o que faz. Comissão Europeia. Luxemburgo. 2018. Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_pt.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico. LTr. São Paulo. 1998.
- BASSO, Maristela. Harmonização do Direito dos países do Mercosul. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 33. 2000.
- BODIN, Jean. Los seis libros de la República. Selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala. Editora Tecnos. Madri. 1997.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. O ABC do Direito Comunitário. Quinta edição. Luxemburgo. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. 2000.
- CAMPOS, João Mota de. Manual de Direito Europeu. 6ª edição. Coimbra. Coimbra Editora. 2010.
- COVID-19. Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy. European Commission. Bruxelas. 2020. Disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200327_c-2020-2050-report.pdf.
- COVID-19. Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services. European Commission. Bruxelas. 2020. Disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf.

Covid-19 pandemic. European Centre for Disease Prevention and Control. Disponível em <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-pandemic>. Acessado em 25/10/2020.

Cronologia da intervenção da UE. Versão em português. Disponível em https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/timeline-eu-action_pt. Acessado em 30/10/2020.

Decisão do Conselho 2001/292/CE, Euratom. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Versão em português. L 297/7. 2007. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0792&from=PT>.

Decisão do Conselho 2007/779/CE, Euratom. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Versão em português. L 314/9. 2007. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0779\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0779(01)&from=PT).

Decisão nº 17/11 CMC Mercosul. 2011. Disponível em <https://focem.mercosur.int/pt/norma/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-projeto-investigacao-educacao-e-biotecnologias-aplicadas-a-saude/>.

Decisão nº 23/14 CMC Mercosul. 2014. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/cooperacao/>.

Decisão nº 45/04 CMC Mercosul. 2004. Disponível em https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_045-2004_PT_FOCEM-3.pdf.

Decreto nº 350 de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm.

Decisão nº 1082/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia. Versão em português. L 293/1. 2013. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=EN>.

Decisão nº 2119/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Versão em português. L 268/1. 1998. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:31998D2119>.

Decreto nº 6975/2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. Brasília. 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm.

Declaración de los presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto. 2020. Disponível em <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercosur-covid19/>. Acessado em 08/11/2020.

Decreto nº 1.901 de 09 de maio de 1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro

Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm.

EU Civil Protection Mechanism. Disponível em https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en. Acessado em 25/10/2020.

FILHO, Sergio Buarque de Hollanda. Livre Comércio *versus* Protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições. Est. Econ., págs. 33 a 75. São Paulo. 1998.

GOMES, Eduardo Biacchi. A supranacionalidade e os blocos econômicos. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Revista da Faculdade de Direito UFPR. ISSN: 0104-3315. Curitiba. 2003.

GONZALEZ, Elizabeth, HOPKINS, Katie, HORTWIZ, Luisa, NAGOVITCH, Paola, SONNELAND, Holly K. e ZISSIS, Carin. El coronavirus en América Latina. Americas Society/Council of The Americas. 2020. Disponível em <https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina#brasil>. Acessado em 29/11/2020.

GUERRA, Sidney. Mercosul: do ideal bolivariano para a realidade atual (e quem sabe futura?). Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Ano 1, nº 1. 2013. Disponível em <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/14/17>.

HUSEK, Carlos Roberto. Curso de Direito Internacional Público. 14^o edição. São Paulo: LTr. 2017.

International Health Regulations. Second Edition. World Health Organization. 2005. Disponível em <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7179json-file-1> .

KLUGE, Dr. Hans Henri P. Statement – Novel coronavirus outbreak: Preparing now as one. Disponível em <https://www.euro.who.int/en/media-centre/sections/statements/2020/statement-novel-coronavirus-outbreak-preparing-now-as-one> . Acessado em 17/10/2020.

La cooperación Intra-MERCOSUR (2005-2015): Análisis de Siete Sectores. Unidad Técnica de Cooperación Internacional del MERCOSUR (UTCI). Secretaría del Mercosur. 2018. Disponível em <https://www.mercosur.int/documento/estudio-la-cooperacion-intra-mercosur-2005-2015-analisis-de-siete-sectores/>.

Linha do tempo das ações da OMS frente ao COVID-19. Disponível em <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline> . Acessado em 30/10/2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Tratados Internacionais. 2^a edição. São Paulo. Editora Juarez de Oliveira. 2004.

MELLO, Celso D. Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. 12^a edição. Rio de Janeiro. Renovar. 2000.

MERCOSUL: estrutura e agendas. Secretaria do MERCOSUL. Montevideu. 2015. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/mercosul-universitario/>.

Memorando de entendimento de cooperação entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPS/OMS). Montevideu. 2015. Disponível em <https://www.mercosur.int/documento/mou-mcs-ops-2/>.

NETO, José Cretella. Teoria Geral das Organizações Internacionais. 2ª edição. Editora Saraiva. 2007.

Nuevo coronavirus COVID-19, otras medidas de gobierno. Ministerios de Salud. Argentina. 2020. Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno/otras>. Acessado em 15/11/2020.

Plan de respuesta a virus respiratorios 2020. Coronavirus (SARS-Cov-2). Ministerio de Salud Publica y Bienestar Social. (MSPBS). Assunção. 2020. Disponível em <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/8f2b5d-3PLANNACIONALDERESPUESTAAVIRUSRESPIRATORIOS2020130320201.pdf>.

Plan Nacional de Contingencia para la infección (COVID-19) por el nuevo coronavirus (SARS CoV2). Lineamientos para la gestión de la respuesta. Ministerio de Salud Publica. 2020. Disponível em https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/01_MSP_COVID_19_PLAN_NACIONAL_CONTINGENCIA_GESTION_RESPUESTA.pdf.

Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Mercosul. 2005. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>.

Protocolo de Ouro Preto (Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL). Mercosul. 1994. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>.

Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Mercosul. 1998. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>.

SEITENFUS, Ricardo. Manual das Organizações Internacionais. 2ª edição. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2000.

Regulamento (CE) nº 1234/2008 da Comissão. Jornal Oficial da União Europeia. L 334/7. Versão em português. 2008. Disponível em https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/eudralex/vol-1/reg_2008_1234/reg_2008_1234_pt.pdf.

Regulamento (CE) nº 851/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho. L142/1. Versão em português. 2004. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0851&from=PT>.

Regulamento (CE) nº 1186/2009 do Conselho. L 324/23. Versão em português. 2009. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009R1186>.

Regulamento (UE) nº 282/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia. Versão em português. L 86/1. 2014. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0282&from=pt>.

Resolución 2883/2020. Plan estratégico para la vacunación contra la covid-19 en la República Argentina. Ministerio de Salud. Buenos Aires. Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2883-2020-345799/texto>.

Tratado da União Europeia (versão consolidada). C 202/13. Versão em português. Jornal Oficial da União Europeia. 2016. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.

Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. C 340. 40º ano. Amsterdão. 1997. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=PT>.

Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum. Mercosul. 1991. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>.

Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República Argentina. Buenos Aires. 1988. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseeventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/tratadointegracao.html>.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. C 326/47. 2012.

Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. União Europeia. Paris. 1951. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PT>.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. Regionalismo. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. 2013. Ano 1, nº 1. Disponível em <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/40/14>.

WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política. Volume 1. 1ª edição. Editora Ática. São Paulo. 2011.

WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política. Volume 2. 10ª edição. Editora Ática. São Paulo. 2011.