

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*O Estatuto da Cidadania do Mercosul:  
os fundamentos jurídico-institucionais  
para a construção de uma cidadania  
regional*

Marcus Maurer de Salles; Guilherme  
Augusto Guimarães Ferreira; Maurício Dias

 **Igepri**  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 **unesp**  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## O ESTATUTO DA CIDADANIA DO MERCOSUL: OS FUNDAMENTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA REGIONAL

*Marcus Maurer de Salles<sup>1</sup>; Guilherme Augusto Guimarães Ferreira<sup>2</sup>; Maurício  
Luiz Borges Ramos Dias<sup>3</sup>*

---

**Resumo:** O artigo apresenta um estudo exploratório do Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM), com o objetivo de compreender suas limitações e discutir os desafios para a efetiva implementação dos direitos elencados. Por meio de uma revisão bibliográfica e análise documental, foi realizada a análise da criação do ECM através de uma discussão sobre a trajetória da construção da agenda social do Mercosul e do processo de execução do Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul (PA-ECM). Na análise do texto final do ECM, são apresentados os direitos e temas tratados pelo Estatuto, bem como identificadas suas limitações temáticas e institucionais. Argumenta-se que o ECM é resultado de um processo amplo de construção de uma agenda social no Mercosul, em que merece destaque o ineditismo da articulação intra-institucional na execução do PA-ECM. Ao mesmo tempo, dada a opção de não estabelecer o ECM no formato de um protocolo, aponta-se a fragilidade e os desafios para sua efetiva implementação.

**Palavras-chave:** Mercosul. Mercosul Social. Cidadania Regional. Estatuto da Cidadania do Mercosul.

### THE MERCOSUR CITIZENSHIP STATUTE: THE LEGAL- INSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR BUILDING REGIONAL CITIZENSHIP

**Abstract:** The article presents an exploratory study of the Mercosur Citizenship Statute (MCS), with the aim of understanding its limitations and discussing the challenges for the effective implementation of the listed rights. Through a literature review and document analysis, an analysis of the creation of the MCS was carried out through a discussion on the trajectory of the construction of the Mercosur social agenda and the execution process of the Action Plan for the conformation of the Mercosur Citizenship Statute (AP-MCS). In the analysis of the final text of the MCS, the rights and themes covered by the Statute are presented, as well as their thematic and

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Relações Internacionais da UNIFESP, Pesquisador Visitante do IPEA e Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Suas áreas de interesse são Integração Regional, Comércio Internacional e Regimes Econômicos Internacionais. Email: [marcus.salles@unifesp.br](mailto:marcus.salles@unifesp.br)

<sup>2</sup> Professor da Universidade Anhembi Morumbi, Doutor e Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Suas áreas de interesse são Regionalismo e Integração regional na América Latina. Email: [guilherme.g.ferreira@unesp.br](mailto:guilherme.g.ferreira@unesp.br)

<sup>3</sup> Mestrando em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), bolsista da CAPES. Bacharel em Relações Internacionais pela UNIPAMPA. Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Suas áreas de interesse são Política externa japonesa, Política externa coreana e Regionalismo. Email: [mauriciolbrdias@gmail.com](mailto:mauriciolbrdias@gmail.com)

institutional limitations are identified. It is argued that the MCS is the result of a broad process of construction of a social agenda in Mercosur, in which the uniqueness of the intra-institutional articulation in the execution of the AP-MCS deserves to be highlighted. At the same time, given the option of not establishing the MCS in the form of a protocol, the fragility and challenges for its effective implementation are pointed out.

**Keywords:** Mercosur. Social Mercosur. Regional Citizenship. Mercosur Citizenship Statute.

---

## I. Introdução

Em 26 de março de 2021, por ocasião da reunião em comemoração do aniversário de 30 anos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), foi anunciado o Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM), documento que consolida um rol de direitos aos nacionais, cidadãos e residentes dos Estados Partes do bloco. À vista disso, este artigo tem por objetivo uma análise exploratória do ECM a fim de compreender as limitações dos temas e direitos elencados no Estatuto e discutir os desafios para sua efetiva implementação.

As mudanças nos governos dos Estados Parte do Mercosul no início dos anos 2000, na chamada “onda rosa” ou “virada à esquerda” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009), provocou alterações significativas na compreensão sobre o papel dos processos de integração regional na América do Sul, sintetizadas pela ideia da substituição do “Regionalismo Aberto” (CEPAL, 1994) pelo “Regionalismo Pós-Hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), também denominado como “Regionalismo Pós-Liberal” (VEIGA; RÍOS, 2007).

Nesse contexto, a despeito das diferentes nomenclaturas, o fato é que as iniciativas de integração regional na América do Sul passaram por um processo de reformulação e ampliação de seus objetivos e agendas. Segundo Veiga e Ríos (2007), a agenda dos processos de integração regional na América do Sul baseou-se em dois diagnósticos: um primeiro, em uma abordagem estruturalista, que identificava a complementação da agenda comercial com políticas industriais regionais como necessária, pois essa seria a forma que tornaria possível disseminar os benefícios da integração regional para todos os Estados-membros; e um segundo, de caráter mais político, que propunha o deslocamento da agenda de integração dos temas econômicos para as questões culturais, sociais e políticas, atribuindo o protagonismo aos Estados e aos atores sociais.

No caso específico do Mercosul, a decisão nº 26/03, que estabeleceu o Plano de Trabalho do Mercosul 2004-2006, é ilustrativa desse processo de ampliação da agenda da integração, no sentido de que divide a agenda de bloco em três dimensões: Mercosul econômico-comercial; Mercosul Social; e Mercosul Institucional. Merece destaque a ideia de Mercosul Social que, a partir de então, passa a denominar as diversas iniciativas que se dedicam ao estabelecimento de direitos e políticas sociais em âmbito regional, dentre as quais está a ideia de construção de uma cidadania regional que culminou, em 2021, no ECM, objeto de estudo deste artigo.

À vista do exposto, foi realizada uma revisão bibliográfica e análise documental que permitiu compreender a trajetória da construção da agenda social do Mercosul e o processo de execução do Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul (PA-ECM), bem como identificar os direitos, temas e limitações do ECM, de forma a contribuir com as discussões sobre os avanços e desafios na construção da cidadania regional no Mercosul.

Argumenta-se, a título de considerações finais, que o ECM é resultado de um processo amplo de construção de uma agenda social no Mercosul, em que vale ressaltar o ineditismo da articulação intra-institucional na execução do PA-ECM. Ao mesmo tempo, dada a opção de não estabelecer o ECM no formato de um protocolo, como tem sido padrão nas decisões sobre políticas públicas regionais do Mercosul, aponta-se que existem diversas fragilidades e desafios para que os direitos elencados sejam efetivamente garantidos. Ademais, fica evidente a histórica recusa dos Estados-Membros de construção de aparatos legais e institucionais com capacidade de *enforcement* das decisões do Mercosul.

O artigo está organizado em quatro seções, para além desta introdução. Primeiramente, é apresentada a construção histórica da dimensão social e cidadã do Mercosul, de forma a localizar o ECM dentro de um processo mais amplo de construção da agenda social do Mercosul. Em seguida, descrevemos e discutimos a execução do Plano de Ação do ECM, com foco nos desafios e conquistas da sua execução para as dinâmicas e articulações intra-institucionais no Mercosul. Na terceira seção, analisamos o texto final do ECM, de modo a expor os direitos elencados no Estatuto, bem como identificar suas limitações. Por fim, em nossas considerações finais, discutimos os desafios para a efetiva implementação do ECM.

## **II. A construção histórica da dimensão social e cidadã do Mercosul**

Muito embora o termo Mercosul Social seja associado às discussões acadêmicas sobre o Mercosul a partir dos anos 2000, sobretudo com a nomenclatura trazida pelo Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 (estabelecido pela Decisão CMC Nº 26/03), o tratamento de agendas vinculada à dimensão social e cidadã do processo de integração regional, que em seu sentido amplo dizem respeito àquelas que não estão envolvidas diretamente com a disciplina aduaneira e regras comerciais, estiveram presentes desde o início das atividades do bloco.

O Tratado de Assunção, por exemplo, alude a uma preocupação ampla com os efeitos sociais da integração regional quando expressa em seu preâmbulo que o Mercosul “constitui condição fundamental para acelerar seus [dos Estados Partes] processos de desenvolvimento econômico com justiça social” (MERCOSUL, 1991, s/p). Ademais, coloca a melhoria das condições de vida dos nacionais dos Estados Partes como um de seus objetivos.

No contexto do chamado período de transição, compreendido entre a assinatura do Tratado de Assunção em 26 março de 1991 e o prazo estabelecido para início da vigência da união aduaneira, em 31 de dezembro de 1994, apesar da agenda ter estado predominantemente dedicada aos temas comerciais, sobretudo a partir da aprovação do Cronograma de *Las Leñas*, em 1992, os frágeis mecanismos de participação de atores sociais possibilitaram que temas sociais fossem inseridos nas atividades do bloco. Os estudos realizados por Vigevani (1998), Vaz (2002), Mariano (2015), Budini (2015) e outros, demonstram a atuação do setor sindical durante o período de transição e a inserção da temática trabalhista na agenda do Mercosul, especificamente com a criação do então Subgrupo de Trabalho (SGT) 11 – Assuntos Trabalhistas, atual SGT 10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

A estrutura institucional criada pelo Protocolo de Ouro Preto, em vigência desde 1995, consolidou a opção por uma institucionalidade que tornou possível a construção de uma dimensão social, sobretudo trabalhista, no Mercosul. A criação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), das Reuniões de Ministros da Educação e os Subgrupos de Trabalho (SGTs) dedicados ao meio ambiente e aos assuntos trabalhistas, por exemplo, evidenciam a existência de mecanismos institucionais não vinculados diretamente à disciplina comercial. Não se está, contudo, negando que a agenda de liberalização comercial foi protagonista das atividades do bloco ao longo dos anos 1990, mas apenas reconhecendo que a integração orientada aos temas sociais já estava colocada, ainda que de forma periférica.

De maneira mais específica destaca-se que, ao longo dos anos 1990, a dimensão social do Mercosul foi liderada pelos sindicatos de trabalhadores que, organizados na Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), mobilizaram-se regionalmente para pressionar

os governos a ratificar as convenções discutidas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como no sentido de construir normas regionais de proteção ao trabalho. Foi neste íterim que se desenvolveu a proposta da CCSCS de adoção de uma Carta Social dos Trabalhadores do Mercosul que buscava estabelecer mecanismos de controle regional que possibilitassem a adoção de sanções caso ocorressem violações aos direitos dos trabalhadores em algum dos Estados Partes.

Embora não tenha havido consenso em torno da Carta Social, a continuidade dos trabalhos da CCSCS no SGT resultou, posteriormente, no Acordo Multilateral de Segurança Social do Mercosul, de 1997, e na Declaração Sócio Laboral, de 1998. O acordo de 1997 regula o reconhecimento de direitos de segurança social aos trabalhadores nacionais de qualquer dos Estados Partes do Mercosul que tenham exercido atividade formal de trabalho em qualquer outro Estado Parte do bloco. A declaração de 1998, por sua vez, estabelece direitos individuais e coletivos de proteção ao trabalhador e indicou o compromisso dos governos dos Estados signatários em promover sua aplicação via legislação nacional, dado o caráter não vinculante do documento.

A Declaração Socio laboral do Mercosul de 1998, posteriormente atualizada em 2015, foi um dos principais marcos da agenda social do Mercosul nos anos 1990, na medida em que se constituiu como um instrumento regional que estabelece princípios e direitos tanto individuais quanto coletivos que afirmam o compromisso regional com políticas públicas para lidar com os impactos sociais da liberalização comercial, sobretudo no que diz respeito à proteção do direito ao trabalho e dos direitos do trabalhador.

No contexto do imediato pós-crise do final dos anos 1990 e início do chamado “relançamento” do Mercosul, ficaram evidentes as fragilidades das opções realizadas na década de 1990 e a necessidade de repensar as estratégias de integração regional limitadas, sobremaneira, à liberalização comercial e à precária agenda trabalhista, também chamada dimensão sócio laboral (CAMARGO, 2006; DABÈNE, 2012; PHILLIPS, 2001). É nessa conjuntura que, dentre outras iniciativas, foi assinada a Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social no Mercosul, em junho de 2000, documento em que a ideia de uma “dimensão social” aparece de forma explicitamente vinculada à necessidade de se pensar mecanismos de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento.

Institucionalmente, a dimensão social se materializa na criação da Reunião de Ministros e Autoridade de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS) e, posteriormente, na já citada Decisão CMC N° 23/03. É no Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, portanto, que a anunciada “dimensão social” ganha contornos mais precisos no âmbito do

Mercosul Social, com a determinação de ações, prazos e órgãos competentes responsáveis por dar andamento em cada uma das agendas temáticas, tais como proteção aos direitos humanos, combate à pobreza, promoção de políticas públicas de cultura e educação, dentre outras. Vale destacar, ainda, que é neste mesmo documento que a constituição de um “Mercosul Cidadão” é colocada como parte dos objetivos do bloco.

Os trabalhos da RMADS se deram no sentido de construir consensos políticos em torno dos objetivos do Mercosul Social, resultando em diversos compromissos estabelecidos ao longo de 2004 e 2005 que culminaram no estabelecimento do mandato dos Presidentes dos Estados partes do Mercosul para a construção de um Plano Estratégico de Ação Social para o bloco (PEAS). Ademais, evidenciou-se a importância da RMADS na consolidação da “Declaração de Princípios do Mercosul Social”, de 2007, documento que consolida os resultados dos trabalhos desenvolvidos até então e se tornou um dos instrumentos marco para a construção de políticas públicas regionais e de todo o aparato institucional de apoio à dimensão social do Mercosul.

Como consequência, ainda em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul (ISM), órgão permanente de apoio cujas funções giram em torno da realização de pesquisas e promoção de intercâmbio, articulação e difusão de políticas sociais regionais. Neste mesmo sentido, em 2009, foi inaugurado o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), com foco no desenho e acompanhamento de políticas públicas de promoção e proteção aos Direitos Humanos, visando o fortalecimento do Estado de Direito, considerado eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do Mercosul.

Com o objetivo de ampliar a articulação política em torno da criação do PEAS, em 2008, foi criada a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM) que, dentre outras funções, responsabilizou-se pela coordenação dos trabalhos de todos os órgãos do Mercosul interessados e envolvidos no PEAS, de forma a garantir ampla contribuição ao plano de ação.

Em 2011, a decisão nº 12/11 do CMC aprovou o PEAS, que passou a ser o instrumento guia para articulação e desenvolvimento das ações vinculadas ao Mercosul Social. O plano é composto por 10 eixos, 26 diretrizes e 101 objetivos prioritários acerca de temas como erradicação da fome, combate à pobreza, redução das desigualdades sociais, promoção de políticas públicas redistributivas, garantia dos direitos humanos, igualdade racial e de gênero, promoção de políticas e práticas de sustentabilidade e proteção ao meio ambiente, fortalecimento de políticas públicas de educação e saúde, dentre outros.

O PEAS destaca-se por sua multidimensionalidade e transversalidade, tanto temática, quanto no que diz respeito aos órgãos do Mercosul envolvidos na sua execução. A declaração sócio laboral de 2015 é um exemplo dos impactos da multidimensionalidade do PEAS, na medida em que inclui questões transversais como igualdade de raça e gênero, prevenção e erradicação do trabalho infantil, preocupações socioambientais e outros temas ausentes do documento de 1998.

Concomitantemente às discussões para elaboração e aprovação do PEAS, em 2010, foram criados o cargo de Alto Representante Geral do MERCOSUL (ARGM) e a Unidade de Participação Social (UPS), ambos com o objetivo de fortalecer a articulação governamental e a participação de organizações sociais com vistas a, entre outros objetivos, contribuir com a produção de propostas de políticas públicas regionais vinculadas à dimensão social da integração regional. É no bojo do ARGM que se estabelece o Plano de Ação para Consolidação do PA-ECM, objeto específico deste artigo.

Em síntese, portanto, apesar do conteúdo predominantemente comercial da agenda do Mercosul no contexto do “regionalismo aberto” dos anos 1990, temas vinculados à agenda trabalhista foram incorporados às atividades do Mercosul, ainda que de forma periférica. Com a criação da RMADS e estabelecimento do Plano de Trabalho do Mercosul 2003-2006, a ideia do Mercosul Social se fortalece e, com o PEAS e atuação do ARGM, torna-se multidimensional e transversal às atividades do bloco, com destaque às agendas vinculadas às políticas de gênero e para a juventude. O ECM deve, portanto, ser entendido como resultado desse processo amplo e contínuo de construção da agenda social do Mercosul.

### **III. O Plano de Ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul**

Conforme apresentado na seção anterior, a dimensão social e cidadã esteve presente na agenda do Mercosul ao longo dos seus 30 anos, e se constituiu em um dos eixos centrais do processo de integração regional, no marco do qual foram lançados importantes desafios a serem cumpridos em relação a essa matéria. Dentre eles, se destacou o objetivo de formulação do ECM.

Em 2010, a Decisão CMC Nº 64/10 criou o Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul (PA-ECM), cujo objetivo final era consolidar um conjunto de direitos fundamentais para os nacionais dos Estados Partes do Mercosul, nos seguintes termos:

Art. 2º - O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada:

- Implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região.
- Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL.
- Igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação. (MERCOSUL, 2010, s/p).

O preâmbulo da Decisão CMC Nº 64/10 traz elementos conceituais importantes para compreender os valores sociais e cidadãos presentes na agenda do Mercosul, no momento de lançamento do PA-ECM. Reconhece justamente que, no espírito do Tratado de Assunção, o Mercosul implementou ao longo das últimas décadas: “uma estratégia regional de avanço progressivo e um enfoque multidimensional da integração, que contempla ações e medidas em matéria política, econômica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperação judicial e em temas de segurança” (MERCOSUL, 2010, s/p).

Além disso, reforça a necessidade de avançar no: “aprofundamento da dimensão social e cidadã do processo de integração, com vistas a alcançar um desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social em benefício dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2010, s/p).

Em 2017, o PA-ECM foi atualizado pela Decisão CMC Nº 32/17 que, além de reafirmar a relevância da consolidação jurídico-institucional da dimensão social do Mercosul como prioridade política do bloco: a) transfere para a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) a responsabilidade de coordenação dos trabalhos do Plano de Ação, até então encarregada ao ARGM; b) incorpora ao PA-ECM o recém-criado SGT 18 “Integração Fronteiriça”.

Com as atualizações sofridas pela norma de 2017, os mandatos institucionais vinculados ao PA-ECM passaram a ser os seguintes:

A CRPM acompanhará, com o apoio da Secretaria do MERCOSUL/SAT, o desenvolvimento do Plano de Ação e apresentará relatório de avanços nas Reuniões Ordinárias do Conselho do Mercado Comum. Para tanto, poderá apresentar ao GMC sugestões a serem encaminhadas aos foros do MERCOSUL mencionados no Artigo 3º [...]

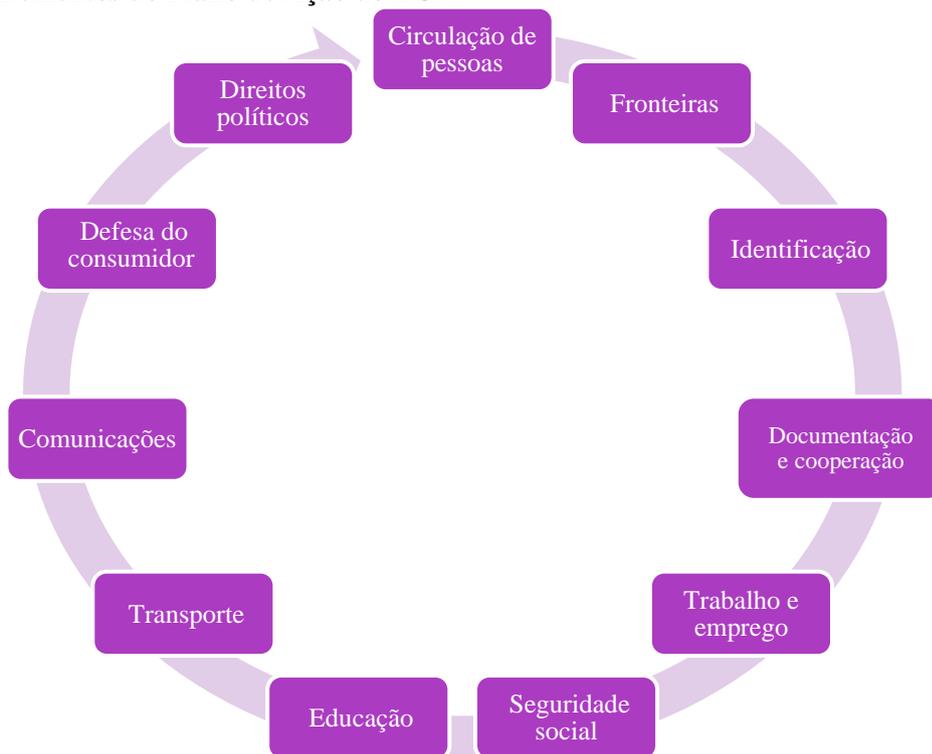
O Conselho do Mercado Comum poderá atualizar e/ou ampliar o Plano de Ação com base nas recomendações dos foros mencionados no Artigo 3º e da CRPM com o apoio da Secretaria do MERCOSUL/SAT [...]

Os foros do MERCOSUL mencionados no Artigo 3º elaborarão um cronograma de trabalho, de até 10 anos, para a implementação progressiva dos elementos que integram o Plano de Ação, tendo em conta os objetivos indicados no Artigo 2º (MERCOSUL, 2017, s/p).

Mediante esses esforços do Plano de Ação, pretendeu-se implementar o ECM no aniversário de trinta anos do Mercosul, em 2021. Outrossim, conforme citado no artigo 7º da decisão CMC Nº 64/10, existiu a possibilidade do ECM se tornar parte do Tratado de Assunção, por meio de sua assinatura como um protocolo internacional que conteria o conceito de “Cidadão do Mercosul”.

Em termos operativos, o PA-ECM trabalha basicamente com dois conjuntos de informação: por um lado, os elementos e linhas de ação, uma lista de temas sobre os quais é necessário avançar na produção de direitos fundamentais, benefícios e ações concretas orientadas aos cidadãos dos Estados Partes. Por outro, a lista de foros indicados, expressamente relacionados e vinculados a cada conjunto temático de elementos e linhas de ação, a depender da afinidade temática de cada foro. Para melhor compreensão, se transcrevem a seguir, na Figura 1 e no Quadro 1, ambos conjuntos de informação:

**FIGURA 1. Elementos do Plano de Ação do ECM**



**Fonte:** elaboração dos autores, com base nas Decisões Nº 64/10 e Nº 32/17 de CMC.

**QUADRO 1. Foros relacionados no Plano de Ação do ECM**

|   |
|---|
| <p><b>CMC</b></p> <p>Reunião de Ministros de Justiça<br/><i>Comissão Técnica</i></p> <p>Reunião de Ministros de Interior e de Segurança<br/><i>Foro Especializado Migratório</i></p> <p>Reunião de Ministros de Educação<br/><i>Comitê Coordenador Regional</i></p> <p>Reunião de Ministros de Trabalho<br/>Foro de Consulta e Concertação Política<br/><i>GT sobre Assuntos Consulares e Jurídicos</i></p> |
| <p><b>GMC</b></p> <p>SGT N° 1 “Comunicações”</p> <p>SGT N° 5 “Transporte”</p> <p>SGT N° 10 “Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social”</p> <p>SGT N° 18 “Integração Fronteiriça”</p> <p>Grupo <i>Ad Hoc</i> para la Elaboração e Implementação da Placa MERCOSUL</p>   |
| <p><b>CCM</b></p> <p>CT N° 2 “Assuntos Aduaneiros e Facilitação do Comércio”</p> <p>CT N°7 “Defesa do Consumidor”</p>   |

**Fonte:** elaboração dos autores, com base nas decisões N° 64/10 e N° 32/17 de CMC.

Além de esforços institucionais para a conformação desses direitos, vale ressaltar que a Decisão CMC N° 32/17, através de seu artigo 3º, determinou a necessidade de a CRPM apresentar relatórios informativos que demonstrem o acompanhamento das pautas em desenvolvimento e superadas do Plano de Ação, permitindo uma maior clareza dos encaminhamentos assegurados pela iniciativa semestralmente.

Nesse sentido, em março de 2018, foi conformado no âmbito da CRPM um Grupo de Trabalho para monitoramento do Plano de Ação do ECM (GT-ECM). O GT-ECM foi constituído com representantes titulares e suplentes de todas as delegações das representações permanentes dos Estados Partes na CRPM, funcionários do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do Mercosul (SM/SAT), além de funcionários da Unidade de Comunicação Institucional do Mercosul (UCIM).

Em suas primeiras reuniões, o GT-ECM desenhou estratégica e metodologicamente seu mandato a fim de poder cumprir com sua função de ser, ao mesmo tempo, apoio político-diplomático e técnico-operativo para o avanço progressivo do Plano de Ação. Nesse sentido, desenhou-se um Plano de Trabalho para o triênio 2018-2020, que esteve estruturado ao redor

de três eixos de trabalho: Monitoramento da matriz de avanços do PA-ECM; elaboração e/ou atualização de relatórios temáticos; e criação de relatórios semestrais destinados ao CMC.

**QUADRO 2. Matriz de monitoramento temático do PA-ECM**

| ELEMENTOS                             | RMJ | RMI | FEM | CT2 | GTAJC | FCCP | SGT18 | RMT | GMC | SGT10 | RME | SGT1 | GAHPM | SGT5 | CT7 |
|---------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-------|------|-------|-----|-----|-------|-----|------|-------|------|-----|
| 1. CIRCULAÇÃO DE PESSOAS              | x   | x   | x   | x   |       |      | x     |     |     |       |     |      |       |      |     |
| 2. INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA             |     | x   | x   | x   | x     |      | x     |     |     |       |     |      |       |      |     |
| 3. IDENTIFICAÇÃO                      | x   | x   | x   |     | x     | x    | x     |     |     |       |     |      |       |      |     |
| 4. DOCUMENTAÇÃO E COOPERAÇÃO CONSULAR | x   | x   | x   |     | x     | x    |       |     |     |       |     |      |       |      |     |
| 5. TRABALHO E EMPREGO                 |     |     |     |     |       |      |       | x   | x   | x     |     |      |       |      |     |
| 6. SEGURIDADE SOCIAL                  |     |     |     |     |       |      |       | x   | x   | x     |     |      |       |      |     |
| 7. EDUCAÇÃO                           |     |     |     |     |       |      |       |     |     |       | x   |      |       |      |     |
| 8. TRANSPORTE                         |     |     |     |     |       |      |       |     | x   |       |     |      |       | x    |     |
| 9. COMUNICAÇÕES                       |     |     |     |     |       |      |       |     | x   |       |     | x    | x     |      |     |
| 10. DEFESA DO CONSUMIDOR              |     |     |     |     |       |      |       |     |     |       |     |      |       |      | x   |
| 11. DIREITOS POLÍTICOS                | x   | x   |     |     |       |      |       |     |     |       |     |      |       |      |     |

Fonte: elaboração dos autores, com base nas Decisões Nº 64/10 e Nº 32/17 de CMC.

Em termos de relacionamento com os foros relacionados no Plano de Ação, o GT-ECM desenvolveu dinâmicas de trabalho intra-institucional até o presente momento inéditas dentro da estrutura do Mercosul, tanto para a CRPM quanto para a Secretaria do Mercosul: *i)* Manter contato permanente e direto do GT-ECM com pontos focais dos foros derivados, sem necessidade de comunicar por meio do órgão decisório vinculado; *ii)* Acompanhar e participar das reuniões dos foros relacionados, nos pontos de agenda vinculados ao PA-ECM; *iii)* Prestar assessoria técnica aos foros nos temas e linhas de ação vinculadas ao PA-ECM; e *iv)* Facilitar e apoiar a comunicação e coordenação com outros foros da estrutura, especialmente aqueles vinculados aos órgãos decisórios diferentes.

Ao longo dos três anos de trabalho, entre 14/03/2018 e 08/12/2020, o GT-ECM realizou trinta e quatro (34) reuniões internas de trabalho; participou em mais de cinquenta (50) reuniões dos foros negociadores, por meio presencial e/ou virtual; exerceu função de coordenação técnica com outros órgãos da sede ISM e IPPDH nos temas que vinculam o PA-ECM com o PEAS e o acervo de Direitos Humanos; atuou na articulação política com os parlamentos nacionais, por meio do Parlamento do Mercosul (PARLASUL), para impulso e monitoramento da incorporação das normas relacionadas ao ECM; elaborou seis (6) relatórios semestrais ao CMC e, por fim, elevou o anteprojeto do Estatuto de Cidadania.

Dentre as atividades relacionadas, merece destaque a dinâmica de elaboração sistemática dos relatórios semestrais pela CRPM dirigidas ao CMC. A natureza diagnóstica de tais relatórios, visando identificar constante e progressivamente os avanços alcançados nos temas e linhas de ação do PA-ECM, envolveu não apenas os integrantes do GT-ECM, mas também a participação ativa dos pontos focais/integrantes dos foros. Assim, foi sendo gerada uma dinâmica de trabalho coletivo interno de toda a estrutura institucional do Mercosul ao redor do PA-ECM por meio da elaboração do relatório semestral ao CMC. Em 2020, foi concluído pela CRPM o trabalho de consolidação do Estatuto, que elevou o mesmo ao CMC, para aprovação e implementação em 2021.

Em síntese, entre dezembro de 2010 e de 2021, a construção do ECM iniciou um processo de novos esforços institucionais para a integração regional de caráter social e cidadã no Cone Sul, possibilitando a ampliação gradual de direitos fundamentais e benefícios compartilhados entre os cidadãos nacionais dos Estados Partes da organização.

Nesse percurso de quase 10 anos de esforços, os objetivos do Plano de Ação foram utilizados como uma estratégia regional integrada, proporcionando uma abrangência de normativas vinculadas à livre circulação de pessoas; fronteiras; identificação; documentação e

cooperação consular; trabalho e emprego; previdência social; educação; transporte; comunicações; defesa do consumidor; e, por fim, direitos políticos.

Estes 10 anos de cumprimento do PA-ECM revelou diversos desafios e conquistas. Em primeiro lugar, demonstrou que a construção jurídico-institucional da dimensão social e cidadã do Mercosul é um esforço que vem sendo focado desde o surgimento do Mercosul, variando em termos de ênfase política e impulso institucional, mas sempre presente na agenda prioritária dos órgãos decisórios e derivados. Em segundo lugar, constatou-se que o PA-ECM foi um dos mais importantes laboratórios de articulação intra-institucional do Mercosul, proporcionando mecanismos de diálogo e cooperação institucional até então inéditos para o Mercosul. Por fim, vale destacar que o PA-ECM foi igualmente um trabalho que contou desde o seu início com o apoio permanente da Secretaria do Mercosul, em especial, do Setor de Assessoria Técnica (SAT/SM). As metodologias de sistematização e de recompilação acompanhadas pela *expertise* dos funcionários internacionais foram elementos que reforçam e confirmam a relevância do perfil técnico trazido pelo SAT/SM e a importância da natureza permanente da Secretaria do Mercosul para o processo de integração.

#### **IV. O Estatuto da Cidadania do Mercosul**

Em relação ao primeiro objetivo do PA-ECM, de garantir a livre circulação de pessoas entre os nacionais dos Estado Parte, constatou-se uma sucessão de regulamentações nesse âmbito que se somaram aos direitos fundamentais já existentes, tais como Acordo de Residência do Mercosul, criado em 2002, que permitiu a residência temporária de até dois anos, sendo necessário somente comprovar a nacionalidade do indivíduo, e residência permanente através de requerimento prévio de noventa dias antes do limite de dois anos ser alcançado.

Dentre esses avanços, teve-se a decisão CMC nº 46/15 que aprovou o Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, concedendo uma maior circulação de pessoas ao passo que os nacionais dos Estados Partes podem transitar entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai apresentando documentos de identificação específicos de cada país, mas que não necessitam ser um passaporte. Outra normativa protocolada foi a CMC nº 53/15 vinculada ao Acordo sobre Registro Migratório Eletrônico. A partir de sua sucessiva efetivação, os nacionais Mercosulinos dos Estados Partes, antes de atravessar postos de controle de trânsito, podem registrar seus dados de forma virtual, ao invés de somente no formato físico.

Em busca da efetivação da livre circulação de pessoas, foi necessário regulamentar normas vinculadas ao controle de fronteiras. Para tanto, notou-se que o ECM não só criou normativas relacionadas aos seus interesses, mas também agregou ao seu escopo regulamentações do Mercosul que estavam vigentes antes de 2010. Dentre elas, destacaram-se o Acordo de Recife e o Primeiro Protocolo Adicional e o Acordo de Recife, ambos realizados no ano 2000, que facilitaram os fluxos interestatais de pessoas, padronizaram sistemas operativos de controle integrados nos processos de entrada e saída de pessoas e transportes, simplificaram os processos de aquisição de bens entre regiões fronteiriças, além de permitirem maior regulação dos limites aduaneiros. No entanto, verificou-se que o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas de 2019, que possibilita o acesso gratuito, em reciprocidade, a instituições de ensino entre fronteiras e a não necessidade de declaração de produtos de consumo pessoais ou familiares ao atravessar pontos aduaneiros, como uma medida inovadora do ECM em processo de regulamentação.

Em encaminhamento semelhante ao controle de fronteiras, normativas de transporte como o Regulamento Único de Trânsito, Segurança Viária de 1992 foram anexadas ao ECM, reforçando que os “Cidadãos do Mercosul” detentores de uma licença de habilitação de veículo de alguma instituição de trânsito competente de sua nação tem garantido o reconhecimento desse documento nos Estados Partes. Outrossim, ainda que esteja em processo de se tornar vigente, vale ressaltar a criação em 2010 da placa veicular comum do Mercosul cujo uso é obrigatório para todos os veículos novos dos Estados Partes.

Para a conquista do segundo objetivo do PA-ECM, relacionado ao respeito igualitário de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, elaboraram-se regulamentações nos âmbitos da cooperação judicial e consular, defesa do consumidor, comunicações e garantias políticas. Na esfera da cooperação judicial, incorporou-se ao ECM, apesar de vigente somente no Brasil e Paraguai, o Acordo sobre o Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados Partes do Mercosul de 2000, garantindo auxílio jurídico aos cidadãos dos Estados Partes independentemente de seu poder econômico.

Em processo de validação desde 2019, destaca-se o Acordo sobre Mecanismo de Cooperação Consular entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, oferecendo uma maior abrangência de proteção aos nacionais Mercosulinos do Cone Sul. Mediante sua resolução, será possível que os nacionais argentinos, brasileiros, uruguaios e paraguaios utilizem representações diplomáticas e consulares de outro Estado Parte quando seu país não tiver essas disposições em seu local de vivência.

Em relação aos direitos do comprador, o ECM perpetuou normas jurídicas anteriores à consumação do Plano de Ação, tais como, por exemplo, os direitos básicos do consumidor de 1996, sendo alguns deles: 1) proteção de sua saúde, segurança e vida no recebimento de produtos e serviços; 2) autonomia de escolha e tratamento igualitário durante o consumo; 3) reparação de possíveis danos morais e/ou patrimoniais desde em direitos individuais até coletivos; 4) defesa diante de propaganda enganosa. Já a pasta de comunicação do ECM, também organizada somente por resoluções prévias a 2010, garante o serviço de telefonia básica internacional fronteira a preços mais acessíveis possíveis em um raio reto de distância de 50 km e serviços postais acessíveis entre municípios fronteiriços, tais como, a título de exemplo, entre as cidades de Santana do Livramento – Brasil e de Rivera – Uruguai.

Diante disso, constatou-se que as proteções jurídicas relacionadas ao direito de consumo de produtos e serviços foram complementadas pelas normativas de comunicação, e vice-versa, fortalecendo a defesa e a igualdade econômica dos nacionais dos Estados Partes do Mercosul.

Como último agrupamento de medidas intencionadas para a garantia do segundo objetivo do Plano de Ação, teve-se o relacionado aos direitos políticos e acesso dos cidadãos às entidades Mercosulinas. À vista disso, respaldados pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2004, foi garantida a representação institucional dos cidadãos dos Estados Partes e a possibilidade de petições individuais vinculadas ao Mercosul serem protocoladas pelo Parlamento Mercosulino.

Diante disso, constatou-se que, embora não existam regras comuns no Mercosul sobre o exercício dos direitos políticos, o PARLASUL pode ser uma ferramenta capaz de garantir representação política regional. Por fim, foi reforçado que, ante o Protocolo de Olivos vigente desde 2004, possíveis controvérsias relacionadas a, por exemplo, medidas restritivas, discriminatórias ou de concorrência desleal efetivada por algum Estado Parte diferente ao do cidadão Mercosulino afetado podem ser reclamadas oficialmente ao seu respectivo representante nacional.

Em virtude do terceiro objetivo do Plano de Ação, de garantir acesso ao trabalho, saúde e ensino com equidade entre os cidadãos dos Estados Partes, o ECM dispôs de subseções relacionadas ao emprego, seguridade social e educação. Nessa sequência, a Declaração Socio laboral de 2015 determinou o compromisso dos Estados Partes em formular e executar normas e direitos comuns garantidos entre seus cidadãos, apesar de particularidades em cada legislação. Sendo assim, agenciaram-se três formas de direitos comuns no âmbito do trabalho, sendo eles: 1) os individuais que visam assegurar a não

discriminação, o incremento das condições laborais dos trabalhadores migrantes e fronteiriços, a erradicação do trabalho forçado e infantil, o respeito ao salário mínimo e a obtenção de férias; 2) os coletivos que determinam o direito à greve e à liberdade de atuação sindical; 3) e, por fim, demais garantias relacionadas ao incentivo de postos de trabalho e inspeção da seguridade social, assim como segurança e saúde no ambiente laboral.

Contribuindo para uma maior seguridade social, a Declaração Socio laboral de 2015 também almejou promover políticas públicas universais que protejam socialmente todos os seus habitantes, logo, incluindo estrangeiros, em questões de velhice, morte, doença, invalidez e deficiência. Ademais, ao enfatizar mais uma decisão anterior à concepção do Plano de Ação, o ECM destacou, por meio do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul de 1997, que direitos relacionados à previdência social podem ser obtidos por trabalhadores de Estados Partes que tenham exercido serviços em quaisquer Estados Partes, assim como, caso deslocado por motivo de emprego, que instituições de saúde tem potencial de atender tanto o trabalhador, quanto seus familiares e assemelhados.

Na esfera educacional, pelo Protocolo de Integração Educativa de 2010, garantiu-se, entre os Estados Partes, o reconhecimento dos títulos e certificados desde o ensino primário ao médio e secundário, possibilitando aos estudantes a realização de intercâmbios acadêmicos e o avanço ao ensino superior. Apesar de não estar ainda em vigor, em 2018 foi assinado o Acordo sobre Revalidação de Títulos ou Diplomas de Ensino Superior em Nível de Graduação no Mercosul, no qual títulos de graduação credenciados no Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul poderão ser reconhecidos entre os Estados Partes.

Outrossim, como fruto do Plano de Ação, para estudantes, professores e pesquisadores vinculados a instituições de ensino superior, o Plano de Funcionamento do Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul de 2014 estimulou a expansão da mobilidade acadêmica entre sistemas educativos que se articulem entre si, inclusive com bolsas de estudo. Destarte, respaldados pelo Acordo sobre Gratuidade de Vistos para Estudantes e Docentes dos Estados Partes do Mercosul de 2006, os nacionais dos Estados Partes têm o direito de adquirir vistos gratuitos quando realizarem, temporariamente, cursos de graduação ou pós-graduação, cursos secundários e atividades de pesquisa ou docência.

A partir do exposto, averiguou-se que o ECM de 2021 foi constituído, de maneira geral, por normativas regionais implementadas a partir do PA-ECM de 2010, por resoluções existentes previamente ao objetivo de formação do Estatuto e, também, por acordos em processo de vigência. Ante essa elaboração, vale destacar que não necessariamente a

consumação do Plano de Ação trouxe inovações em todas as pastas do ECM, tais como sistematizado nas de comunicação, defesa do consumidor e direitos políticos. Outrossim, diante disso, foi possível questionar até que ponto o ECM representou a contemporaneidade das políticas Mercosulinas, tendo em vista a inexistência de garantias suas que versem sobre, por exemplo, igualdade de gênero e respeito aos Direitos Humanos, embora o Mercosul tenha ordenamentos institucionais nesses temas.

Por fim, no que concerne ao Plano de Ação, um de seus compromissos não foi efetivado até a inauguração do ECM nos trinta anos de Mercosul, sendo ele o objetivo vinculado à igualdade de acesso à saúde entre os nacionais dos Estados Partes. Nesse sentido, ao longo do ECM, direitos relacionados à saúde eram mencionados secundariamente em garantias, por exemplo, trabalhistas e de seguridade social. Dessa forma, o Plano de Ação foi executado sem que fossem desenvolvidos acordos que compreendessem a matéria de saúde em sua abrangência nacional e regional.

Além do mais, ao não seguir a proposta do artigo 7º da decisão Nº 64/10 do CMC, em que se mencionou que o ECM poderia ser consagrado como um protocolo internacional anexado ao Tratado de Assunção, impediu-se que os direitos reconhecidos pelo Estatuto adquirissem um status supranacional, criando, em contrapartida, um documento de aplicação nacional.

## **V. Considerações Finais**

A partir da caracterização e análise exploratória do ECM apresentada neste artigo, entendemos que se fazem necessárias algumas considerações no que diz respeito aos desafios para a efetiva implementação dos direitos elencados no texto final do Estatuto bem como sobre a agenda de pesquisa que se coloca a partir da necessidade de monitorar sua implementação.

Antes, porém, é preciso ressaltar que, conforme apresentado, o ECM é resultado de um processo amplo de construção de uma agenda social no Mercosul que, ainda que com variações de ênfase política e impulso institucional, esteve presente desde os anos 1990 na agenda do bloco, notadamente com as discussões em torno da dimensão sócio laboral.

Ademais, merece destaque a articulação intra-institucional, sobretudo a atuação da Secretaria do Mercosul, na execução do PA-ECM e conseqüente construção do Estatuto. Tratou-se de um processo inédito de diálogo e cooperação institucional do Mercosul que reforçou a importância da Secretaria do Mercosul e permitiu o desenvolvimento de

metodologias de trabalho com potencial de, no longo prazo, ampliar a capacidade de construção de políticas regionais.

Ao mesmo tempo, a opção de lançamento do ECM no formato de uma “cartilha de divulgação” e não de um protocolo, traz imensos desafios para que os direitos elencados sejam garantidos e, como tem sido padrão nas decisões sobre políticas públicas regionais, demonstra a recusa na construção de aparatos legais e institucionais com capacidade de *enforcement* das decisões do Mercosul.

A partir da aprovação do Estatuto em 2021, abriram-se diversos caminhos de ação necessários para se assegurar a consolidação da cidadania regional e a plena vigência do ECM, dentre os quais: 1) a implementação dos direitos fundamentais pelos Estados; 2) o acompanhamento do processo de ratificação das normas vinculadas do Mercosul 3) e o monitoramento, em termos quantitativos e qualitativos, dos direitos fundamentais relacionados no Estatuto.

Além disso, embora haja um denso acervo jurídico vigente no âmbito do Mercosul que consolida os elementos temáticos do ECM, a conclusão dos trabalhos revela as limitações temáticas dos elementos elencados no PA-ECM, demandando ampliação do Estatuto para abarcar temas essenciais. Em contrapartida, percebeu-se também a falta de normativas relacionadas à igualdade no direito à saúde, colocando em dúvida até que ponto o segundo objetivo do PA-ECM foi de fato alcançado.

Como resultado da não vinculação do ECM ao Tratado de Assunção sob caráter de protocolo internacional, destacou-se que o seu formato cartilha, acompanhado da inexistência de um órgão responsável por coordenar suas normativas, não possui capacidade jurídica e institucional apta em garantir o respeito e a implementação centralizada de suas prerrogativas. Diante disso, ampliou-se a necessidade da academia e da sociedade civil, em especial dos Estados Parte, participarem do monitoramento da execução do ECM nacional e regionalmente.

## VI. Referências

BEASLEY-MURRAY, Jon; CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. Latin America's Left Turns: an introduction. **Third World Quarterly**, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 319–330, 2009.

BUDINI, Terra Friedrich. **Encontros com o Mercosul**: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional. 2015. Universidade de São Paulo, 2015.

CAMARGO, Sonia De. MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal? **Lua Nova**, v. 68, p. 57–90, 2006.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.

DABÈNE, Olivier. Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (org.). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. New York: Springer, 2012.

MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do Mercosul Plano de Ação**. 2010.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do Mercosul Plano de Ação Atualização da Decisão CMC N° 64/10**. 2017.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. 1991.

PHILLIPS, N. Regionalist governance in the new political economy of development: “Relaunching” the Mercosur. **Third World Quarterly**, v. 22, n. 4, p. 565–583, 2001.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. New York: Springer, 2012.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 93, p. 34–60, 2007.

VIGEVANI, Tullo. **Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos**. São Paulo: LTr, 1998.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.